Berlyn 1959
G. Brunner

Die steuerlichen Präferenzen für Berlin und ihre Bedeutung für die Berliner Wirtschaft

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

vorgelegt von
Günter Brunner
aus Berlin

Berlin 1959

Erstgutachter: Professor Dr.Karl C. T h a l h e i m

Zweitgutachter: Professor Dr. Helmut A r n d t

Tag der mündlichen Prüfung: 21.Februar 1959

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	I
A. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Westberlins nach dem Ende der Blockade	1
I. Die Schwierigkeiten und ihre Ursachen	1
1. Allgemeine wirtschaftliche Notlage	1
2. Besondere Erscheinungen	9
a) Verlust der Hauptstadtfunktion	9
b) Die Standortveränderung für das produzierende Gewerbe	11
c) Kapitalmangel der Westberliner Wirtschaft	14
II. Die Aufgabe und ihre Bedingungen	14
1. Die Bedingungen	15
2. Die Aufgabe	20
III. Die Mittel und Maßnahmen zur Durchführung der Aufgabe	22
1. Die Hilfe an den Westberliner Haushalt	23
2. Die Hilfe für die Westberliner Wirtschaft	26
a) Kredite und Bürgschaften	26
b) Auftragsfinanzierung	28
c) Sonstige Maßnahmen	29
IV. Die steuerlichen Präferenzen	31
B. Die Umsatzsteuervergünstigungen	39
I. Wesen und Zweck der Umsatzsteuervergünstigungen	39
1. Das Wesen der Umsatzsteuervergünstigungen	40
2. Die Entstehung des Gesetzes	43

Seite

3. Die zeitliche Entwicklung und die wesentlichen ökonomischen Änderungen und Ergänzungen des BHG 48

4. Der Zweck der Umsatzsteuervergünstigungen 53

5. Steuerpräferenzen und Wirtschaftsordnung 54

6. Die Steuerpräferenzen und das deutsche Umsatzsteuersystem 57

a) Die Steuerpräferenzen und die sonstigen Umsatzsteuervergünstigungen 57

b) Die Bedeutung der Brutto-Allphasen-Besteuerung im Zusammenhang mit den Umsatzsteuerpräferenzen 61

Exkurs: Die Wirkung der Umsatzsteuerpräferenzen dargestellt am Modell eines monopolistischen Anbieters 64

II. Die Auswirkungen der Umsatzsteuerpräferenzen auf die Westberliner Wirtschaft 78

1. Die Entwicklung der umsatzsteuerlich begünstigten Lieferungen ins Bundesgebiet 78

2. Die Entwicklung der Lieferungen besonderer Erzeugnisse ins Bundesgebiet 85

a) Die Entwicklung der Zigarettenindustrie 85

b) Die Entwicklung der Spirituosenindustrie 88

c) Die Goldlieferungen 90

3. Kostenvorteile und Kostennachteile Westberlins 91

a) Die Frachtkosten 91

b) Die fixen Kosten 94

c) Die variablen Kosten 95

4. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Umsatzsteuerpräferenzen 96

a) Die Umsatzsteuervergütung 96

b) Die Umsatzsteuerfreiheit 98

5. Zusammenfassung 101

Seite

C. Die Einkommensteuerpräferenzen 104

I. Wesen und Zweck der Einkommensteuerpräferenzen 104

1. Das Wesen der Einkommensteuerpräferenzen 105

a) Die Ermässigung der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer 105

b) Die Ermäßigung der Lohnsteuer 108

c) Der Fortfall der Abgabe "Notopfer Berlin" für Westberlin 109

d) Die Erhöhung der Abgabe "Notopfer Berlin" im Bundesgebiet 109

2. Die Entstehung des Gesetzes 109

3. Der Zweck der Einkommensteuerpräferenzen 122

4. Die Einwände gegen die Einkommensteuerpräferenzen 124

a) Die Einkommensteuerpräferenzen und das deutsche Einkommensteuersystem 125

b) Die Einkommensteuerpräferenzen als Mittel der Förderung der Westberliner Wirtschaft 129

Exkurs: Die Wirkung der Einkommensteuerpräferenzen dargestellt am Modell eines monopolistischen Anbieters 136

II. Die Auswirkungen der Einkommensteuerpräferenzen auf die Westberliner Wirtschaft 142

1. Die Präferenz bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer 142

2. Die Lohnsteuerpräferenzen 145

3. Die Abgabe "Notopfer Berlin" 151

4. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen 153

a) Lohnsteuer 153

b) Veranlagte Einkommensteuer 154

c) Körperschaftssteuer 154

d) Die gesamten Einkommensteuerpräferenzen 155

5. Zusammenfassung 156

D. Schlußbemerkungen 158

Literaturverzeichnis 160

I

Einleitung

Die vorliegende Arbeit ist der Untersuchung von bestimmten Maßnahmen zur Förderung der Berliner Wirtschaft gewidmet. Damit fügt sie sich in die Reihe der Abhandlungen ein, die gleichfalls das erstaunliche Phänomen der Wiedergeburt dieser bereits totgesagten Stadt zu ihrem Anliegen machen. Der Kampf Berlins um seine Freiheit ist noch nicht zu Ende. Auch ist die Stadt wirtschaftlich noch nicht so stark, daß sie auf fremde Hilfe verzichten könnte.

Es ist nicht zu hoffen und nicht zu erwarten, daß einer Stadt jemals in Zukunft ein gleiches Schicksal wie Berlin aufgebürdet wird. Es ist aber denkbar, daß es auch fernerhin notleidende Gebiete geben wird, denen durch staatliche Maßnahmen geholfen werden muß. Unter den staatlichen Maßnahmen werden solche auf dem Gebiet der Besteuerung immer eine Rolle spielen. Insofern darf die Arbeit ein gewisses praktisches Interesse in Anspruch nehmen.

Das theoretische Interesse bezieht sich auf die Maßnahmen als solche und auf die Untersuchungsmethode.

Zum Verständnis der Darstellung und weiteren Untersuchung der wichtigsten Steuerpräferenzen schien es notwendig, die Ausgangssituation Berlins zu schildern. So sind im ersten Teil die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Berlins und ihre Ursachen, die Aufgaben und ihre Bedingungen und die Mittel und Maßnahmen zur Durchführung der Aufgaben beschrieben. Es wird deutlich, daß die Vergünstigungen steuerlicher Art niemals eine isolierte Maßnahme gewesen sind, sondern ein Teil eines gesamten Förderungsprogramms.

Sodann werden von den Steuerpräferenzen die beiden wichtigsten, die Umsatzsteuerpräferenz und die Einkommensteuerpräferenz, behandelt. Dabei werden jeweils das Wesen und der Zweck der Vergünstigungen herausgestellt. Soweit das für das weitere Verständnis erforderlich ist, werden auch Argumente, Erörterungen und Hinweise gebracht, die während der Beratung der entsprechenden Vorschläge bzw. Gesetzentwürfe eine wesentliche Rolle spielten.

In einem jeweils anschließenden Exkurs wird die Wirkung der Umsatz- bzw. Einkommensteuerpräferenzen an einem Modell eines monopolistischen Anbieters untersucht. Im Rahmen dieser empirischen Arbeit wird darauf verzichtet, weitere Marktmodelle darzustellen und eine markroökonomische Untersuchung vorzunehmen. Die Ergebnisse dieser Betrachtung gelten nur unter den dem Modell zugrunde liegenden Voraussetzungen. Eine Übertragung auf die Wirklichkeit ist nicht ohne weiteres möglich.

Der Frage, welche Bedeutung die genannten Steuerpräferenzen für die Westberliner Wirtschaft haben, wird in einem jeweils sich anschließenden zweiten Teil nachgegangen. Da die allgemeine Aufwärtsentwicklung der Westberliner Wirtschaft noch kein hinreichender Beweis für die Wirksamkeit der Steuerpräferenzen ist, wird versucht, auf Grund von Zahlen und Tatsachen, die mit den Präferenzen in engem Zusammenhang stehen, zu einem Ergebnis zu gelangen.

Die Unmöglichkeit, eine exakte Zuordnung von Ursache und Wirkung vorzunehmen, verhindert ein eindeutiges meßbares Ergebnis. Die Notwendigkeit steuerlicher und anderer Hilfen für Berlin geht aus den folgenden Darlegungen trotzdem hervor.

A.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Westberlins nach dem Ende der Blockade

Als im Mai 1949 die Blockade ihr plötzliches Ende fand, hatte die Berliner Bevölkerung einen politischen Sieg errungen. Wirtschaftlich stand die Stadt am Rande des Ruins. Damals fiel das gefährliche Wort von der "sterbenden Stadt" und dem "Faß ohne Boden". Wollte man Westberlin nicht sterben lassen und damit den politischen Sieg nachträglich verschenken, mußte man an einen wirtschaftlichen Neubau herangehen. Das erforderte aber zunächst eine grundlegende Analyse der ökonomischen Tatbestände und damit auch die Kenntnis der Ursachen. Welches waren die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen sich Berlin in dieser Zeit gegenübersah, und welches waren ihre Ursachen?

I. Die Schwierigkeiten und ihre Ursachen

1. Allgemeine wirtschaftliche Notlage

Westberlin hatte ein unwahrscheinlich g e r i n g e s S o z i a l p r o d u k t. Es betrug im Jahre 1949 2850 Mio DM.[1)] Auf jeden Westberliner entfiel damit ein

---

1) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wochenbericht Nr.45/1950 S.180. (Gemeint ist das Netto-Sozialprodukt zu Marktpreisen).
Grünig/Krengel errechnen für 1949 ein Nettosozialprodukt von 2 845 Mio DM. Grünig/Krengel: Die Westberliner Wirtschaft 1945-1951, Sonderheft Nr. 15 (N.F.) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Reihe A, Berlin o.J. S.85.

Betrag von 1 350 DM, das sind 84% des Betrages, der auf jeden Einwohner im Bundesgebiet entfiel. Um den Unterschied jedoch voll zu ermessen, muß man bedenken, daß Berlin als Großstadt und Metropole immer über dem Durchschnitt des Reiches gelegen hat. So lag im Jahre 1936 das Sozialprodukt in Berlin pro Kopf der Bevölkerung 55% über dem Reichsdurchschnitt.[1)]

Das geringe Sozialprodukt reichte nicht annähernd aus, um die Bevölkerung dieser Stadt selbst mit dem Notwendigsten zu versorgen. Um den niedrigen Lebensstandard überhaupt zu gewährleisten, mußte Westberlin Waren und Dienste im Werte von 1 105 Mio DM [2)] mehr einführen, als es ausführte. Die in Westberlin zur Verfügung stehenden Güter und Dienste waren um diesen Betrag höher als das erarbeitete Sozialprodukt. Die Stadt hatte also k e i n e a u s g e g l i c h e n e L e i s t u n g s b i l a n z. Auch diese Erscheinung war neu. Vor dem Kriege hat Berlin stets seine notwendigen Bezüge aus seiner eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit bezahlen können und außerdem durch Bereitstellung von Mitteln im Wege des Finanzausgleichs anderen, wirtschaftlich weniger begünstigten Gebieten helfen können.

Für das Jahr 1936 z.B. hat Grünig eine Leistungsbilanz erstellt, nach der Berlin 500 Mio RM Steuern zur Verfügung

---

1) R.Krengel: Volkswirtschaftliche Input-Output-Rechnung. Sozialprodukt, Beschäftigung und Produktivität. Sonderheft Nr.24 (N.F.) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Reihe A, Berlin o.J. S.14.

2) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wochenbericht Nr. 5/1957, S.21

stellte, "da ein Teil der in Berlin anfallenden Steuergelder außerhalb Berlins (oder für zentrale Zwecke in Berlin selbst) verwandt wurde. Berlin hat also vor dem Kriege das übrige Reich - auf dem geräuschlosen Weg des unsichtbaren Finanzausgleichs - subventioniert."[1] Diese 500 Mio RM waren ein Achtel der gesamten Bilanzsumme. 1950 mußten fast 50% der Bilanzsumme durch fremde Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Die Ursache dafür lag nicht nur in der unzulänglichen Lieferfähigkeit der Westberliner Industrie, sondern noch mehr in dem fast völligen Ausfall der Lieferung von Dienstleistungen. Hier machte sich der Verlust der Hauptstadteigenschaft bemerkbar. Über diese Problematik wird noch zu sprechen sein. 1936 konnten durch Dienstleistungen fast 50% der Einfuhren bezahlt werden. Im Jahre 1950 waren es 7,5%.

Die auffälligste Erscheinung war zweifellos die g r o ß e A r b e i t s l o s i g k e i t. Sie war nicht nur Ursache einer mangelhaften wirksamen Nachfrage und eines enorm hohen unproduktiven Sozialaufwandes. Sie mußte als eine politische Gefahr angesehen werden. Damals gab es kein besonderes Problem der erwerbslosen Angestellten oder der erwerbslosen älteren Angestellten. Auch die Erwerbslosigkeit der Frauen trat nicht besonders zutage. Es war eine allgemeine Massenerwerbslosigkeit. Es gab keine Beschäftigungsmöglichkeiten, es fehlte an Arbeitsplätzen.

Noch bis zum Ende der Blockade konnte die Erwerbslosigkeit auf dem verhältnismäßig niedrigen Stand von 153 000 gehalten werden. Dann stieg die Zahl von Monat zu Monat erschreckend an. Die Ursache dafür war im wesentlichen, daß sich die Westberliner Wirtschaft plötzlich dem Wettbewerb auf der Grundlage der DM-West ausgesetzt sah. Die Betriebe mußten wieder kalkulieren. Aufräumungsarbeiten konnten nur noch

---

1) F.Grünig: Die gegenwärtige Wirtschaftslage Westberlins, Sonderheft Nr. 6 (N.F.) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1949, S.6.

in einem vertretbaren Umfang durchgeführt werden. Die Produktion mußte rationalisiert werden, wenn auch nur die Chance des Konkurrierens gegeben sein sollte. Die versteckte Arbeitslosigkeit trat offen zutage.

Die Ursachen dieser allgemeinen wirtschaftlichen Notlage waren im wesentlichen: Die Zerstörungen während des Krieges, die Nachkriegsdemontagen, die internationale politische Entwicklung und die Blockade.

Als Reichshauptstadt und damit politischer Mittelpunkt, aber auch als bedeutendes Industriezentrum war Berlin neben anderen industriellen Schwerpunkten Deutschlands wesentlichstes Ziel der alliierten Bombenangriffe. Weitere Zerstörungen erfolgten während der Kämpfe um die Stadt. Die S c h ä d e n d e s K r i e g e s lassen sich nur annähernd schätzen. Mit 75 Mio cbm Trümmer wies Groß-Berlin etwa 1/6 der gesamten Trümmermasse Deutschlands auf. Westberlin hatte allein 45 Mio cbm Trümmer. Wohnhäuser, öffentliche Bauwerke und Fabrikationsstätten fielen der Zerstörung zum Opfer. Eine zuverlässige Schätzung geht dahin, daß zum Zeitpunkt der Kapitulation nur noch etwa 75% der industriellen Kapazität von 1936 vorhanden war.[1)]

Zu den Zerstörungen des Krieges kommen noch weitere Schäden für Westberlin, deren Ausmaß jedoch kaum anzugeben ist. Dazu gehören V e r l a g e r u n g e n g a n z e r B e t r i e b e in den letzten Kriegsjahren, als sich zeigte, daß die Luftangriffe eine geordnete Produktion nicht mehr zuließen. Auch konnten die Ersatzinvestitionen während des Krieges nicht in dem erforderlichen Umfang vorgenommen werden. Ebenso nahm die Lagerhaltung an Roh- und Hilfsstoffen ab, da alles in Deutschland selbst vorhandene Material eingesetzt wurde. Bei einem einigermaßen geordneten Übergang zu einer

---

1) Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung: Am Abend der Demontage, S.59

Friedenswirtschaft hätten solche Begleiterscheinungen des Krieges in absehbarer Zeit wieder ausgeglichen werden können. Für Westberlin sollte sich das verhängnisvoll auswirken.

Im Zuge des Kriegsgeschehens und in unmittelbarem Anschluß an die Feindseligkeiten wurde von der sowjetischen Besatzungsmacht ein erheblicher Teil der verbliebenen industriellen Einrichtungen demontiert. Maschinen, Werkzeuge und Rohstoffe wurden als Reparationslieferungen nach Rußland verbracht. Der Schaden war für Westberlin besonders groß, weil hier mit großer Eile demontiert wurde. Auch über die durch diese Maßnahme eingetretenen Schäden lassen sich keine genauen Angaben machen. Die erwähnte Bremer Untersuchung [1] kommt zu dem Ergebnis, daß noch etwa weitere zwei Drittel der vorhandenen Kapazität verloren gingen, so daß noch etwa 25% der 1936 vorhandenen Anlagen verblieben. Andere Schätzungen [2] besagen, daß Westberlin eine Kapazität von etwa 15% verblieb. Es genügt, von einem gewaltigen Aderlass zu sprechen. Amerikaner fassten das Ergebnis so zusammen [3]: "Das Problem der deutschen Nachkriegsindustrie ist für Berlin gelöst. Es gibt dort keine Industrie mehr."

Nicht weniger verhängnisvoll für Berlin war die von der sowjetischen Besatzungsmacht am 28.April 1945 angeordnete B a n k e n s c h l i e ß u n g u n d K o n t e n s p e r r e. Gewiß hatte das Geld weitgehend seinen Wert

---

1) a.a.O. S.60

2) Industrie-und Handelskammer zu Berlin e.V.: Die Wirtschaft Westberlins 1945-1955, Berlin 1955, S.7 f. Die IHK schätzt die durch die Demontage verlorengegangenen Werte in Westberlin auf 1900 Mio RM.

3) Zitiert nach K.C.Thalheim: Berlin - Herausforderung und Antwort einer Hauptstadt. In: Die unzerstörbare Stadt, Köln-Berlin 1953, S.24.

verloren, dennoch hatte es seine Funktion behalten. Völlig willkürlich wurde ein Teil des Geldes aus dem Verkehr genommen. Man schätzt den auf diese Art stillgelegten Betrag auf 8 Mrd RM [1]. Die Betriebe mußten mit dem vorhandenen und neu eingehenden Bargeld wirtschaften. In Westdeutschland gab es diese Kontensperre nicht.

An einen wirtschaftlichen Wiederaufbau konnte in den ersten Monaten nach dem Kriege weder in Berlin noch im übrigen Deutschland gedacht werden. Die Siegermächte leitete die im Morgenthau-Plan niedergelegte Auffassung, Deutschland nie wieder zu einer Industriemacht werden zu lassen. Zudem war die Wirtschaft kaum imstande, die Güter des unmittelbaren Lebensbedarfs bereitzustellen. Auch mußte jedem Wiederaufbau das Aufräumen und Trümmerbeseitigen vorangehen. Was jedoch in Berlin zum Unterschied vom übrigen Deutschland diese Periode der einfachen Versorgungswirtschaft wiederum besonders erschwerte, war die "S e k t o r e n w i r t s c h a f t". Obwohl die Siegermächte im Potsdamer Abkommen vom 2.8.1945 vereinbart hatten, Deutschland als ein einheitliches Wirtschaftsgebilde bestehen zu lassen, zerrissen die natürlich gewachsenen Verflechtungen. Jedem Berliner Sektor waren praktisch die jeweiligen Zonen zugeordnet.[2] Die spärliche Versorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen erfolgte sektoren- und zonenweise, oftmals im Wege des Naturaltausches. Diese Wirtschaftsweise konnte naturgemäß mit keinen großen Leistungen aufwarten. Das Ergebnis war - neben einem niedrigen Lebensstandard -, daß Betriebe nach dem Westen abwanderten. Die Schwierigkeiten waren dort geringer; auch wurden die weiteren Chancen dort günstiger eingeschätzt.

---

1) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit

2) Erlaß der Alliierten Kommandantur vom 23.8.1946.

Die W ä h r u n g s r e f o r m, im Westen der Beginn eines großartigen wirtschaftlichen Wiederaufstiegs, erwies sich in Berlin als ein zweischneidiges Schwert.[1] Sie brachte die D o p p e l w ä h r u n g, die B l o c k a d e und die S p a l t u n g d e r S t a d t. Die DM der Bank deutscher Länder wurde zwar auch in Westberlin mit der Währungsumstellungsverordnung vom 23.6.1948 zum gesetzlichen Zahlungsmittel erklärt, jedoch wurde für bestimmte Güter (praktisch Güter des lebensnotwendigen Bedarfs) die Zahlung in Ostmark zugelassen. Die D o p p e l w ä h r u n g brachte eine große Unsicherheit mit sich, sie war keine geeignete Grundlage einer geordneten Wirtschaft. Das Vertrauen war auf die Westmark beschränkt.

Als am 29.März 1949 die Westmark zum alleinigen Zahlungsmittel erklärt wurde, erlebte Westberlin eine z w e i t e W ä h r u n g s r e f o r m. Die währungsmäßige Gleichheit mit Westdeutschland war nun hergestellt, dennoch konnte Westberlin von den Vorteilen des neuen Geldes keinen vollen Gebrauch machen. Es befand sich mitten in der Blockade.

Die sowjetische Besatzungsmacht hatte schon in der ersten Hälfte des Jahres 1948 die Versorgung der Stadt durch einzelne völlig überraschende Maßnahmen erschwert. Unmittelbar nach der ersten Geldreform setzte die v ö l l i g e A b s c h n ü r u n g d e r S t a d t ein. Westberlin wurde durch die Luft versorgt. Der Mangel an Energie und Rohstoffen ließ keine nennenswerte Produktion zu. Man räumte auf. Tausende fanden als Entladearbeiter bei der Luftbrücke Beschäftigung. Die Haltung der Bevölkerung glich derjenigen eines Ertrinkenden,

---

1) Die Richtigkeit der damaligen Entscheidung soll hier nicht angezweifelt werden. Jede andere Lösung, die Übernahme der Ostmark ebenso wie die Einführung einer eigenen Berliner Währung, hätte den politischen Untergang Berlins bedeutet. Hier soll nur gezeigt werden, daß die Währungsreform in Berlin neben den Vorteilen eben auch gewisse Nachteile mit sich brachte.

der verzweifelt versucht, das Ufer zu erreichen. Aller Gedanken waren auf das Ende der Blockade gerichtet, von dem keiner sagen konnte, wann und wie es kommen würde. Von einer vertrauensvollen Sicht in die weitere Zukunft, die allein sinnvolles Wirtschaften ermöglicht, konnte nicht gesprochen werden. Sparen und Investieren waren unbekannte Begriffe. Mit dem New Yorker Abkommen vom 4.Mai 1949 hörte die Blockade vom 12.5.1949 an ebenso überraschend auf, wie sie begonnen hatte.

Noch während der Blockade, im September 1948, wurde im Osten der Stadt ein Volksaufstand inszeniert, der die demokratischen Kräfte der Berliner Selbstverwaltung zwang, die weitere Tätigkeit vom Westen der Stadt aus auszuüben, wie sich bald zeigte, auch nur für den Westen der Stadt. Am 30.November 1948 konstituierte sich im Osten eine niemals gewählte Stadtverordnetenversammlung, die einen zweiten Magistrat bildete. D i e S t a d t w a r g e s p a l t e n. Mit dieser Spaltung war nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Versorgung und die Müll- und Abwasserbeseitigung der Stadt getrennt, später auch ein Teil des Verkehrswesens.

Obwohl Berlin nach den Vereinbarungen der Alliierten nach wie vor Deutschlands Hauptstadt war, stand diese Deklaration ebenso lediglich auf dem Papier wie die Verkündung des einheitlichen Wirtschaftsgebietes und der zentralen Verwaltung für ganz Deutschland. Als im Westen die Bundesrepublik gegründet wurde, um einen geordneten Ablauf des Lebens wenigstens in dem Teil des Landes zu ermöglichen, der nicht der sowjetischen Besatzungsmacht unterstand, war klar, daß Berlin seine H a u p t s t a d t f u n k t i o n zunächst nicht wahrnehmen konnte. Bonn wurde die provisorische Hauptstadt der provisorischen Bundesrepublik, Ostberlin die Hauptstadt der im Oktober gegründeten "DDR".

Trotz Aufhebung der Blockade blieb Westberlin weiterhin von seinem natürlichen Hinterland isoliert. Der Wirtschaftsverkehr wurde über das sogenannte Interzonenhandelsabkommen abgewickelt.[1] Das Handelsvolumen erreichte allerdings nur einen Teil desjenigen, das sich vor dem Kriege auf Grund der natürlichen Standortbedingungen ergeben hatte. Viele Westberliner Betriebe, deren Kapazität früher nicht nur auf den engen Berliner Raum, sondern auch auf die weitere Umgebung abgestellt war, sahen sich vor eine bedrohliche Situation gestellt. Ebenso waren die traditionellen Rohstoffmärkte nicht zugänglich. Neue Bezugs- und Absatzmärkte mußten gefunden werden. Dies stieß insofern auf Schwierigkeiten, als die Wirtschaft Westdeutschlands sich bereits weitgehend verflochten hatte, während die Westberliner Wirtschaft noch nicht in Erscheinung treten konnte.

2. Besondere Erscheinungen

Aus diesem Bild allgemeiner Schwierigkeiten seien einige besondere Erscheinungen hervorgehoben, die einerseits wesentliche Ursachen der Schwierigkeiten darstellen, andererseits selbst aber Folgen anderer, außerökonomischer Entwicklungen waren.

a) Verlust der Hauptstadtfunktion

Die Tatsache, daß Berlin vor dem Kriege eine aktive Leistungsbilanz hatte, war seiner Funktion als Hauptstadt eines 70-Millionen-Volkes und seiner Bedeutung als Verkehrs- und Handelszentrum zu danken. In der Hauptstadt konzentrierten sich die Zentralen der großen Banken [2], Versicherungsgesell-

---

1) Erstmalig kodifiziert im "Frankfurter Abkommen" vom 8.10.1949.

2) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit waren vor dem Kriege von 290 Banken 74 in Berlin. Diese 74 Banken wiesen jedoch eine Bilanzsumme von 37 Mrd.RM auf gegenüber einer Bilanzsumme von 18 Mrd. für die restlichen 216 Banken im Reichsgebiet.

schaften, vieler bedeutender Unternehmungen und Verbände, die Reichs- und Preußischen Ministerien, kurz: die zentrale Verwaltung. Außerdem war Berlin dank seiner Lage ein äußerst wichtiges Verkehrszentrum. Das hatte zur Folge, daß gewisse Dienstleistungsgewerbe, wie z.B. der Großhandel und das Verkehrsgewerbe, eine außerordentliche Bedeutung hatten.

Von dieser Stellung Berlins profitierten wiederum andere lokale Sparten des Dienstleistungsgewerbes wie Handel, Verkehr, Beherbergungsgewerbe und Theater. 55% der Erwerbstätigen Berlins waren im Dienstleistungsgewerbe beschäftigt; sie waren an der gesamten Wertschöpfung mit 58% beteiligt. So wichtig der beschäftigungspolitische Effekt war, so wichtig war der "Export" dieser Dienstleistungen. Setzte er doch die Stadt, die ohne eigene Rohstoffe und fast ohne eigene Ernährungsbasis war, in die Lage, ihre diesbezüglichen "Importe" zu bezahlen. Von der Wertschöpfung des Dienstleistungsgewerbes in Höhe von 4.200 Mio RM wurden nur 2.400 Mio RM in Berlin verbraucht, der Rest von 1.800 Mio RM wurde ausgeführt.[1] Die Konzentration des Dienstleistungsgewerbes in dieser Stadt hatte schließlich auch noch sehr nachhaltigen Einfluß auf das Berliner Steueraufkommen.

Als Berlin diese zentrale Aufgabe verlor, ergab sich eine völlig neue Situation. Zwar betrug der Anteil der Dienstleistungen an der Westberliner Wertschöpfung weiterhin etwas über 50%. Doch lag das daran, daß erstens die Wertschöpfung aus der Güterproduktion ebenfalls sehr gering war, und daß zweitens die internen Westberliner Dienstleistungen - und um diese handelt es sich fast ausschließlich - in der Zeit nach der Blockade besonders hoch waren, weil die öffentliche Ver-

---

1) Zahlenangaben nach F.Grünig/R.Krengel: Das "unsichtbare Sozialprodukt" Berlins und seine Bedeutung für die Leistungsbilanz der Stadt. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, herausg.vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Jahrgang 1949, S.258.

waltung viele Aufgaben wahrnahm, die sich aus der Not der Zeit ergaben.

Drei wichtige Probleme haben sich mit dem Verlust der Hauptstadtfunktion ergeben: Die Sorge um eine ausgeglichene Leistungsbilanz, das Problem der erwerbslosen Angestellten und das jährliche Ringen um den Ausgleich des Berliner Etats.

b) Die Standortveränderung für das produzierende Gewerbe

Mit der Währungsreform waren weittragende Folgen verbunden. Westberlin lag plötzlich mitten in einem Gebiet mit fremder Währung. Die sich langsam auf Grund des Interzonenhandelsabkommens anbahnenden wirtschaftlichen Verbindungen mit der sowjetisch besetzten Zone konnten nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Güter produzierende Wirtschaft Westberlins bedeutende Bezugs- und Liefermärkte verloren hatte. Verschärft wurde die Situation durch die Abtrennung der Gebiete östlich der Oder und Neiße.

Die Berliner Industrie war immer weitgehend eine Verarbeitungs- und Veredelungsindustrie. Sie war daher vorwiegend arbeits- und teilweise verbrauchsorientiert. In einzelnen Industriebereichen ergaben sich besondere Schwerpunkte. Allein die fünf Industriebereiche Elektroindustrie, Maschinenbau, Bekleidungsindustrie, Druck- und papierverarbeitendes Gewerbe und Nahrungs- und Genußmittelindustrie hatten vor dem Kriege 340 000 Beschäftigte, das waren 60% aller in der Industrie Beschäftigten. Der Anteil am industriellen Absatz betrug etwa 68% und am Export 73%.[1] Besonders bedeutungsvoll war die Elektroindustrie. Etwa die Hälfte der deutschen Elektroindustrie befand sich in Berlin.

---

1) Zahlenangaben nach F.Seume: Die Industrie. In: Berlins Wirtschaft in der Blockade, Sonderheft Nr. 3 (N.F.) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1949, S. 33 f.

Die qualitativ wichtigen Rohstoffe - wie Eisen, Metalle, Steinkohle und Mineralöle - wurden aus der heutigen Bundesrepublik bezogen. Die Massengüter - vor allem Steine und Erden, Braunkohle und Holz - kamen aus der heutigen Sowjetzone.

Gewichtsmäßig kam der größere Teil aus der Sowjetzone (7,9 Mio t gegenüber 4,4 Mio t aus dem Westen) [1].

Die Erzeugnisse der Berliner Industrie gingen - soweit sie nicht in Berlin verblieben - zu einem Drittel in die heutige Bundesrepublik, zu einem Drittel in die heutige Sowjetzone und zu einem weiteren Drittel in die Gebiete östlich der Oder-Neiße, die Seehäfen und in das Ausland [2]. Auch hier kann festgestellt werden, daß die wertmäßig höher zu veranschlagenden Güter mehr in den Westen als in den Osten gingen.

Leider gibt die Statistik nur die Mengen an, so daß eine wertmäßige Darstellung nicht erfolgen kann [3]. Eine Berücksichtigung der Werte würde aber wahrscheinlich - vor allem auf der Bezugsseite - eine Korrektur zu Gunsten des heutigen Bundesgebietes bedeuten. Mit anderen Worten: Die wirtschaftliche Verbundenheit Berlins mit dem Bundesgebiet war auch vor dem Kriege schon stärker als die mit der Sowjetzone. Auch war der Exportanteil der Berliner Industrie erheblich. Der Absatz war nie lokal begrenzt. Das erklärt sich aus der Tatsache, daß die Berliner Industrie hochwertige Güter, z.T. Spezialprodukte, herstellte, bei denen die Transportkosten nicht sehr ins Gewicht fielen.

---

1) Zahlenangaben nach F.Seume a.a.O. S.32 ff.

2) Angaben nach Berliner Zentralbank: Die Absatzgebiete der Berliner Industrie. Ungedruckte Untersuchung von Thalheim/Freygang, Berlin 1951.

3) Auf diesen Mangel weist auch Thalheim hin. K.C.Thalheim: Berlin - Herausforderung und Antwort einer Hauptstadt. In: Die unzerstörbare Stadt, S.19.

Nun wurde zwar der Handel Westberlins mit der Sowjetzone auch während der Blockade nie ganz unterbrochen. Dennoch ging er erheblich zurück und konnte seine einstige Bedeutung nicht wiedergewinnen. Auch das Abkommen über den Interzonenhandel konnte nur eine Milderung, aber keine Beseitigung der Schwierigkeiten bringen. Das Volumen von 270 Mio, an dem Berlin mit 90 Mio DM beteiligt war, zeigt, wie gering die Möglichkeiten waren, wenn man bedenkt, daß die "Einfuhr" Berlins 1949 etwa 1,6 Mrd.DM betrug.

Das Handwerk wies vor dem Kriege etwa 290 000 Beschäftigte in ganz Berlin auf. Sein Wertschöpfungsanteil betrug mit 660 Mio RM etwa 9% [1]. Hinsichtlich des Absatzes war das Handwerk in viel stärkerem Maße auf den näheren Markt - der sich freilich nicht nur auf Berlin erstreckte, sondern in die heutige Sowjetzone hineinreichte - angewiesen, als die Industrie. Deshalb hat dieser Zweig die Folgen der Abschnürung Westberlins auch stärker zu spüren bekommen.

Ein Ausweichen nach Westdeutschland war nicht immer und nur begrenzt möglich.

Über die Bezugsseite liegen keine Zahlen vor. Doch wird man zu ähnlichen Ergebnissen kommen wie bei der Industrie. Die Sowjetzone hatte keineswegs ein Übergewicht und trat lediglich mit den genannten Massengütern in Erscheinung.

So ergaben sich durch die Standortveränderung:

1) Weitgehender Verlust der in der Sowjetzone gelegenen Bezugs- und Absatzmärkte.
2) Kostenmäßiger Nachteil Westberliner Anbieter auf dem westdeutschen Markt gegenüber westdeutschen Anbietern.
3) Verkleinerung des engeren Berliner Marktes.

---

1) Zahlenangaben nach F.Grünig/R.Krengel:
Das "unsichtbare Sozialprodukt", a.a.O. S.249

c) Kapitalmangel der Westberliner Wirtschaft

Der Mangel bezog sich sowohl auf Realkapital als auch auf Nominalkapital. Krieg und Demontagen hatten den meisten Betrieben wenige und dann auch noch alte Maschinen gelassen. In vielen Fällen war die Existenz einer Maschine überhaupt nur dem Umstand zu danken, daß sie alt war oder aber, daß sie zur Zeit der Demontage unter Trümmern vergraben war. Mit solchen Anlagen konnte man keine konkurrenzfähige Produktion aufziehen.

Das Geldkapital war durch die Bankensperre einerseits, durch die unter anderen Umständen als im Bundesgebiet durchgeführte Währungsreform andererseits knapp. Die Westberliner Betriebe hatten nicht die Möglichkeit, am Tage nach der Währungsreform mit einem Vorrat von Gütern auf den Markt zu treten und damit neues Geld zu erwerben. Auch war die Kaufkraft gering. Der Markt war klein, in Westdeutschland konnte man - im allgemeinen - noch nicht konkurrieren. Dort hatten sich zu der Zeit, als Westberlin aufatmen konnte, schon große wirtschaftliche Fortschritte ergeben, neue Geschäftsverbindungen waren geknüpft. Der Kapitalbedarf war auch dort groß. Einen Kapitalmarkt gab es praktisch nicht. Viele Investitionen wurden über die Preise finanziert. Unter diesen Umständen konnte kaum erwartet werden, daß privates Kapital nach Westberlin gegeben würde.

II. Die Aufgabe und ihre Bedingungen

Daß Westberlin aufzubauen sei, war keineswegs die Überzeugung aller. Es gab Kreise, die der Meinung waren, daß man am besten die arbeitsfähige Bevölkerung aus Westberlin heraustransportiere und den Rest der sowjetischen Besatzungsmacht übergebe. Doch diese Auffassung konnte sich nicht durchsetzen. Selbst bei denen, die Westberlin nicht aufgeben wollten, war die Methode umstritten. Es gab in Westberlin namhafte Leute,

die der Meinung waren, man müsse der Stadt eine Art Dauerunterstützung gewähren, aus der man die Wirtschaft so subventioniere, daß ein einigermaßen tragbarer Lebensstandard für jeden dabei herauskomme. Die andere Auffassung war die, daß die Wirtschaft wieder leistungsfähig und konkurrenzfähig gemacht werden müsse. Das war der einzige Weg, auf dem sich sowohl eine Erhöhung des Lebensstandards erreichen, als auch eine allmählich eintretende Existenz aus eigener Kraft erhoffen ließ. Das war aber auch der einzige Weg, der eine gesunde Grundlage zu schaffen verhieß. Die Schaffung einer gesunden Grundlage war aber politisch gegenüber dem Osten erforderlich, weil mit neuen Angriffen gerechnet werden mußte, und sie war wirtschaftlich gegenüber dem Westen notwendig, weil unter Beweis zu stellen war, daß die Stadt lebensfähig ist und Vertrauen verdient.

Solche teilweise befremdend anmutenden Meinungen werden hier erwähnt, um zu zeigen, daß es keineswegs selbstverständlich war, den schwierigsten Weg zu gehen. Wenn er gleichwohl gegangen wurde, so ist das dem Mut, dem Willen und der Einsicht hervorragender Männer und Frauen - an ihrer Spitze Ernst Reuter - zu danken. Daß er gegangen werden konnte, ist ein Verdienst aller Westberliner.

Die so konkretisierte Aufgabe, Westberlin wieder lebensfähig zu machen, mußte zu einer Reihe von Teilaufgaben führen und auch die Bedingungen, unter denen diese zu erreichen waren, so gut wie möglich festlegen.

1. Die Bedingungen

Als Bedingungen erwiesen sich jene politischen Faktoren, die der eigenen Gestaltungsfähigkeit entzogen waren. Man ging davon aus, daß die Zweiteilung Deutschlands und damit die Sonderstellung Westberlins weiterhin bestehen bleiben würde.

Freilich stellte sich das Problem damals anders als heute nach Jahren bitterer Erfahrung. Die Frage schien noch nicht so sehr mit anderen weltpolitischen Problemen verknüpft zu sein wie heute und stellte sich mehr als eine Frage der Beseitigung der inzwischen in den verschiedenen Teilen Deutschlands durchgeführten Maßnahmen.

Die Frage der I s o l i e r u n g W e s t b e r l i n s v o n s e i n e m H i n t e r l a n d war damit zwar nicht endgültig beantwortet. Vorerst mußte man sich an das Interzonenabkommen halten. Welche Bedeutung es in der nächsten Zeit haben würde, konnte nicht vorausgesagt werden. Die Liefermöglichkeit Mitteldeutschlands wurde nicht allzu hoch geschätzt, da dieses Gebiet damals, und wie sich zeigen sollte, auch weiterhin, zu Lieferungen nach der UdSSR verpflichtet wurde. Abgesehen davon schienen auch die Aussichten für einen wirtschaftlichen Aufschwung wegen der mangelhaften Voraussetzungen nicht eben günstig. Und schließlich durfte aus den erwähnten politischen Gründen die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin nicht in zu starkem Maße abhängig gemacht werden von einem Gebiet, in dem auch die Wirtschaftspolitik ein Mittel der allgemeinen Politik war. Diese Unsicherheit mußte also berücksichtigt werden.

Auch die S p a l t u n g d e r S t a d t mußte bis auf weiteres hingenommen werden. Sie schien mit der allgemeinen politischen Entwicklung auf das engste verbunden. Eine isolierte Lösung für Berlin wurde für unmöglich gehalten. Zwar wurde später, als von westlicher Seite Vorschläge für die Wiedervereinigung Deutschlands gemacht wurden, angeregt, die Wiedervereinigung der Stadt als Modellfall zu sehen. Doch kam es dazu nicht, weil die tieferen Ursachen für die Spaltung Deutschlands nicht beseitigt werden konnten.

Aus denselben Gründen, die die Lösung der anderen Probleme verhinderten, erschien es kaum möglich, Berlin in absehbarer Zeit wieder zur H a u p t s t a d t D e u t s c h l a n d s zu machen. Hauptstadt des ganzen Deutschland hätte Berlin nur werden können nach erfolgter Wiedervereinigung. Hauptstadt der Bundesrepublik konnte Westberlin de jure nicht werden, weil damit das Viermächteabkommen, das eine wesentliche Grundlage für die Existenz der Stadt war, verletzt worden wäre. Die westlichen Alliierten hätten einer solchen Verletzung nicht zugestimmt, sie lag auch nicht im deutschen und Westberliner Interesse. Es blieb die Verlegung von Dienststellen und Behörden, zentralen Einrichtungen von Staat, Wirtschaft und Kultur, d.h. die de facto-Lösung. Sie konnte nur eine Teillösung sein, nur aus Einzelmaßnahmen bestehen, da der Sitz vieler Einrichtungen untrennbar mit dem Regierungssitz verbunden ist. So viel war sicher, daß zwar gewisse Möglichkeiten bestanden, Westberlin zum Erzeuger mancher Dienstleistungen auch für das Bundesgebiet zu machen, daß die Produktion und vor allem der "Export" solcher Dienstleistungen vorerst aber nicht das Volumen und die Bedeutung der Vorkriegszeit erreichen würde.

S o z i o g r a p h i s c h waren noch einige Gegebenheiten zu berücksichtigen, die als Belastungen zunächst hingenommen werden mußten. Ein ernstes Problem stellte der F l ü c h t l i n g s s t r o m dar. Wie aus der folgenden Aufstellung [1] hervorgeht, kamen allein im Jahre 1949 etwa 33 000 Personen mehr aus der Sowjetzone, als dorthin abwanderten. Sicher blieben nicht alle in Berlin. Aber in der Aufstellung sind auch nur die nach polizeilichen Meldungen Zugezogenen aufgeführt. Die in den Auffang- und Sammellagern untergebrachten politischen Flüchtlinge sind nur zum Teil erfaßt. Man schätzt, daß

---

1) Aus dem Jahresbericht des Magistrats "Berlin 1949" S.18

Zugezogene und Fortgezogene
nach bzw. von Westberlin im Jahre 1949
nach Herkunfts-und Zielgebieten

Herkunfts-oder Zielgebiet	Zugezogene	Fortgezogene
Amerikanische Zone	5 427	9 728
Britische Zone	9 728	21 809
Französische Zone	1 046	2 402
Bundesgebiet zus.	16 201	33 939
Sowjetische Zone	43 111	10 032
Deutsche Gebiete von 1937 östl.der Oder und Neiße	370	51
Kriegsgefangenschaft	14 860	-
Internierungslager	226	-
Ausland	2 071	6 400
Unbekannt	1 566	8 706
Zusammen	78 405	59 128

1949 aus der Sowjetzone etwa 100 000 Flüchtlinge nach Westberlin kamen. Daß der Flüchtlingsstrom in den späteren Jahren ein noch größeres Ausmaß annehmen würde, konnte damals nicht vorausgesehen werden. Doch konnte auch nicht damit gerechnet werden, daß diese Wanderungsbewegung aufhören würde. Die in Westberlin verbleibenden Flüchtlinge stellten nicht nur eine Belastung des Sozialetats, sondern auch des Arbeitsmarktes dar. Nicht zuletzt aus diesem Grunde war die Abnahme der Arbeitslosenzahlen in den späteren Jahren stets geringer als die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze. Nun wird man einwenden können, daß ja auch die übrigen Länder der Bundesrepublik Flüchtlinge aufnahmen. Das ist richtig. Es sei hier auch zugegeben, daß die damit verbundene Problematik in den einzelnen Ländern nicht einheitlich war. Für Westberlin bestand diese Problematik aber gerade darin - und insofern hat

Westberlin hier wieder eine Sonderstellung - daß die älteren, weniger arbeitsfähigen Flüchtlinge hier blieben und die jüngeren, aktiveren und arbeitsfähigeren ins Bundesgebiet abwanderten. Das ergab sich einfach aus dem Sog, den das wirtschaftlich stärkere Bundesgebiet ausübte.

Die A l t e r s s t r u k t u r der Westberliner Bevölkerung war ein weiteres nicht eben günstiges Datum für den wirtschaftlichen Aufbau. Sicher hatte der Krieg auch im übrigen Deutschland in dieser Beziehung seine Spuren hinterlassen. Aber in Westberlin waren sie wiederum am tiefsten. Die Gruppe der 20 bis 45-jährigen war in Berlin gegenüber 1939 und gegenüber dem Bundesgebiet wesentlich schwächer vertreten, die Gruppe der über 65-jährigen dagegen war außerordentlich stark.

	Berlin		Bund	
	1950[1]	1939[2]	1950[3]	1939[4]
Altersgruppen	%	%	%	%
unter 20	22,8	20,5	30,8	32,8
20 bis " 45	31,8	43,5	35,7	39,5
45 bis " 65	32,9	27,5	24,1	20,6
über 65	12,5	8,5	9,4	7,1
	100	100	100	100

Aus den durch Fortschreibung ermittelten Bevölkerungszahlen ergibt sich für Ende 1955[5]

	1955
0 bis 20	22,3 %
20 " 45	28,1 %
45 " 65	34,3 %
über 65	15,3 %

1) Westberlin (Quelle: Stat.Jahrbuch des Stat.Landesamtes Berlin 1952)
2) Groß-Berlin (Quelle: "Berlin in Zahlen" 1945. Hrsg.v.Stat. Amt d.Stadt Bln)
3) Quelle: Stat.Jahrbuch für d.Bundesrepublik Deutschland 1952
4) Die drei Westzonen (Quelle: Statistisches Handbuch von Deutschland. Hrsg.v.Länderrat d.Amerikanischen Besatzungsgebietes)
5) Statistisches Jahrbuch Berlin 1957, S.18 ff.

Schließlich sei noch der relativ hohe F r a u e n ü b e r s c h u ß erwähnt. Auf 1000 Männer kamen im Jahre 1950 1355 Frauen. Vor allem in den Altersgruppen zwischen 20 und 65 Jahren war das Verhältnis mit 1000 : 1476 besonders ungünstig. Einerseits belasteten viele dieser Frauen als Alleinstehende oder als Familienernährer den Arbeitsmarkt. Auf der anderen Seite konnten sie nur in begrenztem Maße jene Lücke ausfüllen, die der Krieg unter den männlichen Facharbeitern gerissen hatte. In späteren Jahren zeigt sich trotz überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (verglichen mit dem Bundesgebiet) in vielen Branchen bereits ein Facharbeitermangel. Für viele dieser arbeitslosen Frauen gab es dagegen keine Beschäftigung.

2) Die Aufgabe

Die Aufgabe, Westberlin wieder lebensfähig zu machen, mußte zunächst schärfer formuliert werden. Die ökonomische Fassung lautete: E r h ö h u n g d e s S o z i a l p r o d u k t e s. Aber auch in dieser Form war die These freilich nicht sehr vielsagend, da man unterstellen muß, daß jede Volkswirtschaft die Erhöhung des Sozialprodukts erstrebt. Ihren praktischen Aussagewert erhielt die Zielsetzung durch die weiteren ökonomischen Tatbestände. In Westberlin war nämlich weder der Fall der Vollbeschäftigung gegeben, bei der eine Erhöhung des Sozialprodukts nur durch eine Erhöhung der Produktivität erreicht werden kann, noch der typische Fall der Unterbeschäftigung, bei der das Sozialprodukt durch Schaffung zusätzlicher Nachfrage gesteigert werden kann. Westberlin hatte keine Kapazitäten. Diese mußten erst geschaffen werden. Dies umsomehr, als der g l e i c h z e i t i g a n z u s t r e b e n d e A u s g l e i c h d e r L e i s t u n g s b i l a n z einen über den bisherigen Anteil hinausgehenden Ausbau der Industrie erforderte. Es handelte sich um nicht weniger, als der Westberliner Wirt-

schaft eine neue Struktur zu geben. So zerfiel die allgemeine Zielsetzung in mehrere Teilaufgaben. Die Errichtung neuer Produktionsanlagen erforderte Kapital. Da eigene und auch fremde Mittel nicht in ausreichendem Maße vorhanden waren, war die Beschaffung öffentlicher Kredite zu Investitionszwecken eine der Teilaufgaben.

Die Errichtung neuer Produktionskapazitäten wurde jedoch nicht nur von der Güterseite her für erforderlich gehalten, sondern auch wegen der damit einhergehenden Möglichkeit, Arbeitslose wieder zu beschäftigen. Freilich mußte man damit rechnen, daß der Beschäftigungseffekt der vorzunehmenden Investitionen in der ersten Zeit durch den Rationalisierungseffekt z.T. neutralisiert werden würde. Versteckte Arbeitslosigkeit konnte sich die Westberliner Wirtschaft nicht leisten, ihr Ziel mußte die Konkurrenzfähigkeit sein. Tatsächlich zeigt ein Vergleich im Sommer der Jahre 1950 und 1952, daß die Arbeitslosigkeit nicht abgenommen, sondern zugenommen hatte:

	Juni 1950	Juni 1952
Arbeitslose	270 500	295 000

Neben der Aufgabe, die Angebotssituation der Berliner Industrie zu verbessern, d.h., die Konkurrenzfähigkeit herzustellen, erwies es sich als notwendig, dieses Vorhaben von der Nachfrageseite her zu unterstützen. So mußte dafür gesorgt werden, daß Aufträge nach Westberlin kamen. Das war einmal eine Frage des Vertrauens zu Westberlin und zweitens ein Finanzierungsproblem. Die Westberliner Wirtschaft war nicht kapitalkräftig genug, um langfristige Zahlungsziele eingehen zu können. Ohne diese Bedingung war aber oftmals an Aufträge nicht heranzukommen.

Die Beseitigung des Mißtrauens gegenüber Westberlin konnte nur allmählich erreicht werden, vor allem durch Erfolge. Westberlin

mußte seine Leistungs- und Lieferfähigkeit beweisen und konnte einen allmählichen Abbau gewisser Vorurteile erhoffen. Daneben mußte aber auch durch andere Maßnahmen versucht werden, die Schäden der Vergangenheit, so gut es ging, zu beseitigen, die laufenden Belastungen zu mildern und der Westberliner Wirtschaft die gleichen Startchancen zu geben. Das war und ist ein legitimes Anliegen regionaler Wirtschaftspolitik. Dabei war das "Objekt" Berlin im Sinne der Durchführungsmethode solcher Wirtschaftspolitik ideal, da es räumlich vom Bundesgebiet getrennt war und dadurch von vornherein weitgehend - wenn auch nicht völlig - einen Mißbrauch von Vergünstigungen ausschloß. Andererseits war die Notlage der Westberliner Wirtschaft so allgemein, daß es nicht nur einer, sondern vieler Maßnahmen bedurfte, um vorwärts zu kommen. Das Besondere der wirtschaftsfördernden Maßnahmen zugunsten Westberlins war und ist daher, daß sie ein zusammenhängendes Ganzes darstellen.

III. Die Mittel und Maßnahmen zur Durchführung der Aufgabe

Die ersten Maßnahmen, die der Erfüllung der großen Aufgaben dienen sollten, konnten erst Anfang des Jahres 1950 eingeleitet werden. Die zweite Hälfte des Jahres 1949, die nach dem Ende der Blockade verblieb, war mit der Abwendung der unmittelbaren Not ausgefüllt und diente der Vorbereitung. Von Anfang an war klar, daß Westberlin die erforderlichen finanziellen Mittel nicht aus eigener Kraft aufbringen konnte. Zwei Möglichkeiten boten sich an: Die Hilfe des Bundes und der Marshallplan. Die Bundesrepublik entstand erst im September 1949. Die Einbeziehung Westberlins in den Marshallplan gelang im Dezember 1949 [1]. Mit der Bereitstellung von Mit-

---

1) Abkommen zwischen der Bundesregierung und der Regierung der USA vom 15.12.49.

teln des Marshallplanes wurde der "Beratende ERP-Ausschuß" gebildet, der die Grundsätze des Aufbaues und der Verwendung der Mittel festlegte. Er erarbeitete einige Gutachten [1], die den Bedarf an Investitionsmitteln in den einzelnen Wirtschaftszweigen ermittelten. Etwa ein Jahr später wurde auf Grund der ersten Erfahrungen und einer durchgeführten Enquète der sog. Long-Term-Plan aufgestellt, der die Grundlage für den weiteren Aufbau darstellte [2].

Im Laufe der Jahre hat die Hilfe zugunsten Westberlins noch manche Ergänzung und Veränderung erfahren. Im folgenden wird daher nicht nur der Zustand des Jahres 1950 behandelt, sondern - soweit es im Rahmen dieser Arbeit erforderlich ist - die wesentlichen Maßnahmen überhaupt. Dabei ist es zweckmäßig, zu unterscheiden zwischen der Hilfe an den Westberliner Haushalt und den Maßnahmen zugunsten der Westberliner Wirtschaft.

1. Die Hilfe an den Westberliner Haushalt

Abgesehen von der Übernahme eines Teiles der Blockadekosten und der Abdeckung des Haushaltsdefizits bis zum Jahre 1950 durch sog. GARIOA-Mittel, d.h. also amerikanische Mittel, in Höhe von rd. 800 Mio DM, ist in den folgenden Jahren die Hilfe an den Westberliner Haushalt aus Bundesmitteln erfolgt.

In der ersten Zeit war die Grundlage dieser Zahlungen politischer, teils auch moralischer Art, jedenfalls nicht rechtlich fixiert. Es war die Zeit der monatlichen Bittgänge des Oberbürgermeisters nach Bonn. Mit der Verwaltungsvereinbarung vom 12.10.1950 übernahm der Bund vom Haushaltsjahr 1950 ab jedoch bestimmte Lasten und verpflichtete sich zur Übernahme eines

---

1) Drucksache der Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin Nr.848 vom 24.6.1950, II.Wahlperiode.

2) Bedingungen und Möglichkeiten für den Ausbau der Wirtschaft Westberlins in den kommenden Jahren. Ergebnisse einer Enquète.

evtl. Fehlbedarfes des Westberliner Haushalts. Mit dem Dritten Überleitungsgesetz vom 4.1.1952 [1] wurde schließlich das finanzielle Verhältnis zwischen Westberlin und der Bundesrepublik vom Haushaltsjahr 1951 ab auf eine gesunde Grundlage gestellt; Westberlin wurde in das Finanzsystem des Bundes einbezogen, und der Bund verpflichtete sich - wie bisher - den Fehlbedarf zu decken. Die Einbeziehung Westberlins in das Finanzsystem des Bundes bedeutete auf der Lastenseite für Berlin die Abführung der in Westberlin aufkommenden Bundessteuern bzw. des Anteils des Bundes an der Einkommen- und Körperschaftssteuer an den Bund. Andererseits übernahm der Bund auch für Westberlin die Ausgaben, zu denen er kraft Gesetzes in jedem anderen Bundesland ebenfalls verpflichtet war. In den horizontalen Finanzausgleich wurde Westberlin nicht einbezogen.

Dieses Dritte Überleitungsgesetz gilt im Prinzip heute noch, wenngleich im Mai 1956 eine Verbesserung dadurch erreicht werden konnte, daß in das Gesetz eine Verpflichtung des Bundes zur Gewährung von Darlehen für den Wiederaufbau Westberlins aufgenommen wurde. Auch wurde bei der Formulierung über die Bemessung der Bundeshilfe ein Hinweis auf die wirtschaftliche und soziale Sicherung der Bevölkerung aufgenommen.[2]

Die Hilfe des Bundes an den Westberliner Haushalt läßt sich nach dem gegenwärtigen Stand wie folgt darstellen: [3]

---

1) BGBl.I S.1
2) Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Überleitungsgesetzes vom 11.5.56 BGBl.I S.420
3) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit.

Rechnungsjahr	Allgemeine Bundeshilfe zur Deckung des Defizits des Berliner Haushalts (Zuschuß)	Besondere Bundeshilfe zur Finanzierung bestimmter Aufgaben im Rahmen des Berlin-Planes		Gesamt
		Zuschuß	Darlehen	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1950	368,0			368,0
1951	550,0			550,0
1952	600,0			600,0
1953	649,0			649,0
1954	709,0			709,0
1955	830,0			830,0
1956	684,0	36,0	230,0	950,0
1957	690,0	30,0	210,0	930,0

Außerdem hat der Bund ganz oder teilweise Ausgaben Westberlins übernommen, zu denen er gesetzlich verpflichtet ist und die er auch bei jedem anderen Land der Bundesrepublik übernimmt, wie z.B. die Kriegsopferversorgung oder die Zahlungen im Rahmen des Bundesentschädigungsgesetzes. Außerdem übernimmt der Bund, wie bei jedem anderen Bundesland, auch für Westberlin z.B. die Arbeitslosenhilfe, die allerdings nicht im Haushalt des Landes Berlin erscheint, sondern im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Diese Ausgaben, die also nicht der Berlin-Hilfe zuzurechnen sind, betrugen:

1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
163,7	711,3	819,0	943,6	963,4	1025,5	1478,7	1)

Die Zuwendungen des Bundes an den Westberliner Haushalt und die Hilfsfisci stellten in den einzelnen Jahren einen erheblichen Teil der Einnahmen dar. Insofern trugen sie auch dazu bei, die jeweilige Höhe der öffentlichen Ausgaben zu gewährleisten, die sich schließlich wiederum als Einkommen niederschlugen. Dadurch wurden diese Zuwendungen eine indirekte Hilfe für die Wirtschaft.

---

1) Ergebnis liegt noch nicht vor.

2. Die Hilfe für die Westberliner Wirtschaft

Die Maßnahmen, die der Verwirklichung der im vorherigen Abschnitt behandelten Teilaufgaben dienen sollten, kamen jedoch der Westberliner Wirtschaft direkt zugute. Im wesentlichen lassen sich - entsprechend der Zwecksetzung - folgende Maßnahmen aufführen:

a) Kredite und Bürgschaften

Die für die Erweiterung und Verbesserung des Produktionsapparates erforderlichen Mittel waren weder bei der Westberliner Wirtschaft selbst noch bei den Westberliner Kapitalsammelstellen in dem erforderlichen Umfang vorhanden. Es ist auch erwähnt worden, daß auswärtiges Kapital kaum in Westberlin investiert wurde. Durch die Einbeziehung Westberlins in den Marshallplan gelang es, jene Mittel zu mobilisieren, deren Aufgabe es war, die zerstörte und zerrüttete Wirtschaft in den europäischen Ländern wieder leistungsfähig zu machen.

aa) Investitionskredite

Soweit der Ausbau und die Verbesserung der Produktionsanlagen zu besorgen war, standen Investitionskredite zur Verfügung. Die Variationsmöglichkeit der Konditionen gestattet die in Westberlin so notwendige Anpassung an den Einzelfall. Stets wurde verlangt, daß der Kreditnehmer bereit war, sich selbst an der Finanzierung zu beteiligen. Dädurch wurde weiteres Kapital für Investitionen mobilisiert. Durch die Kredite ist niemals die staatliche Initiative an die Stelle der privaten getreten. Initiative und Aufbauwillen wurden bei den Kreditnehmern vorausgesetzt, Verantwortung und Risiko blieben bei ihnen. Die Bedeutung der Investitionskredite liegt nicht nur in ihrer zahlenmäßigen Größe, sondern auch und besonders in der Tatsache, daß sie überhaupt gewährt wurden und damit jenen circulus vitiosus durchbrechen halfen, der zwischen Vertrauen

und Investieren bestand. Mit Hilfe dieser Kredite wurde investiert, der Erfolg blieb nicht aus und erzeugte Vertrauen. Damit war der Bann durchbrochen.

Bis Ende 1957 wurden aus Mitteln des ERP-Sondervermögens, das die Gegenwertmittel verwaltet, 1252,1 Mio DM für Investitionskredite zugewiesen.[1)]

bb) Eigenkapitalersatzfinanzierung (EKF)

In vielen Fällen lag zwar die Bereitschaft zur Kreditnahme vor, doch ließ die geringe Eigenkapitalbasis eine neue Verschuldung nicht zu. Die ERP-Kredite mußten selbstverständlich auch dinglich gesichert werden. Oftmals fehlten dazu die unbelasteten Aktiva. Auch bedeutete die mit der Inanspruchnahme solcher Kredite verbundene Zahlung der Annuitäten eine echte Liquiditätsbelastung, die in vielen Fällen ebenfalls nicht zu verantworten war. So fand man einen Ausweg aus dieser Situation durch die Eigenkapitalersatzfinanzierung, bei der die Berliner Industriebank als die auszahlende Bank durch die Gewährung der Kredite Teilhaber des betreffenden Unternehmens wurde. Dabei wurde bewußt auf eine Majorisierung durch den neuen Teilhaber verzichtet. Es handelt sich also keinesfalls um eine kalte Sozialisierung. Im Rahmen der EKF wurden bis Ende 1957 204,7 Mio DM zur Verfügung gestellt.[2)]

cc) Betriebsmittelkredite

Neben der Finanzierung der langlebigen Produktionsanlagen war die Bereitstellung von Mitteln für das Umlaufvermögen erforderlich. Das war eine notwendige Ergänzung der Bemühungen der Westberliner Banken, die den Bedarf an Betriebsmittelkrediten noch nicht decken konnten.

---

1) Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit
2) Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit

Für diesen Zweck wurden bis Ende 1957 58,8 Mio DM zur Verfügung gestellt.[1)]

dd) Bürgschaften

Schließlich muß im Rahmen dieser Betrachtung noch auf die Übernahme von Bürgschaften durch die öffentliche Hand hingewiesen werden. Damit sollte vor allem die Kreditgewährung der Geschäftsbanken erleichtert werden. Die nach der Aufhebung der Bankensperre neu zugelassenen Institute hatten noch nicht die Reserven, um die Risiken allein tragen zu können.

An dieser Stelle kann man auch zwei Maßnahmen nennen, die vor allem dem Mittelstand zugute kamen. Erklärlicherweise war die Gewährung von Krediten an Handwerksbetriebe und den Handel dadurch erschwert, daß diese Unternehmungen oftmals nicht die Sicherheiten vorweisen konnten und auch trotz Betriebsberatung eine unzureichende Buchführung hatten, die keinen zuverlässigen Einblick in die Geschäftssituation zuließ. Um die trotz der hohen öffentlichen Bürgschaft noch verbleibenden Risiken zu verringern, gründete man im August 1951 den Garantieverband des Berliner Handwerks und im Juni 1957 die Kreditgarantiegemeinschaft des Berliner Handels. Die Mittel der Kreditgarantiegemeinschaften, an denen das Handwerk bzw. der Handel einerseits und das Land Berlin andererseits beteiligt sind, stellen praktisch einen Bürgschaftsfonds dar.

b) Auftragsfinanzierung

Während die bisher geschilderten Maßnahmen die Westberliner Produktion von der Angebotsseite her fördern sollten, stellt die Auftragsfinanzierung die entsprechende Ergänzung auf der Nachfrageseite dar. Die zusätzlich erzeugten Güter mußten

---

1) Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit

abgesetzt werden, mehr noch: Die Steigerung der Aufträge aus dem Bundesgebiet war die Voraussetzung der vollen Kapazitätsausnutzung und damit der optimalen Kostengestaltung der Westberliner Betriebe. Darin lag die Möglichkeit, konkurrenzfähig zu werden. Auftragssteigerung bedeutete aber auch Stärkung des Vertrauens zu Westberlin. In vielen Fällen standen der Auftragserteilung die finanziellen Schwierigkeiten der Auftraggeber entgegen. Vor allem Bundespost und Bundesbahn konnten die an sich erforderlichen Anschaffungen nicht immer sofort finanzieren. Die Westberliner Wirtschaft konnte keine so langfristigen Zahlungsziele einräumen. Deshalb wurden teils den Berliner Unternehmungen, teils den westdeutschen Auftraggebern Kredite zur Finanzierung von Aufträgen gegeben. Allein aus dem ERP-Sondervermögen Berlin wurden bis Ende 1957 dafür 406,5 Mio DM zur Verfügung gestellt. Weitere Mittel kamen aus dem westdeutschen ERP-Sondervermögen, der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Berliner Industriebank.

c) Sonstige Maßnahmen

Außer den bisher geschilderten Maßnahmen wurden noch mehrere andere getroffen.

So wurde Westberlin zum Notstandsgebiet erklärt und muß deshalb bei öffentlichen Aufträgen bevorzugt werden.

Der Auftragsförderung diente die Bestellung eines Bundesbeauftragten für die Berliner Wirtschaft. Dieses Amt hat seit seiner Bildung der Bundestagsabgeordnete Dr. Bucerius eingenommen. Er hat sich tatkräftig in die Auftragsvergabe eingeschaltet, durch Berlin-Wochen und andere Veranstaltungen für Westberlin geworben und schließlich dazu beigetragen, die jeweiligen Berlin-Gesetze schnell und sicher durch die parlamentarischen Organe zu bringen. Mit dem Haushaltsjahr 1958 ist das Amt des Bundesbeauftragten aufgelöst worden.

Der Bund hat eine Garantie für den Transport durch die sowjetisch besetzte Zone gewährt, die zunächst auf 50 Mio DM festgesetzt war, später jedoch auf 100 Mio DM erhöht wurde.

Die Westberliner Wirtschaft erhielt die Möglichkeit, an zivilen Aufträgen der amerikanischen Besatzungsmacht zu gleichen Bedingungen wie die westdeutsche Wirtschaft beteiligt zu werden, indem ein sog. Frachtkostenausgleich gewährt wird. Der Ausgleich gilt allgemein der Abdeckung der Mehrkosten des Westberliner Unternehmers. Er darf jedoch höchstens die Summe der Transportkosten ausmachen.

Weiterhin ist das Westberliner Notstandsprogramm zu erwähnen, das im Jahre 1950 ins Leben gerufen wurde, um der bedrohlichen Massenarbeitslosigkeit möglichst kurzfristig Herr zu werden. Bei den damaligen Planungen über den Aufbau der Westberliner Wirtschaft war man sich klar, daß der Beschäftigungseffekt nur langsam eintreten würde. Das Notstandsprogramm war die notwendige Sofortmaßnahme. Wenn es trotz der erfreulichen Abnahme der Erwerbslosigkeit heute noch besteht, so deshalb, weil es sich als flexibles Instrument den jeweiligen Bedingungen und Erfordernissen anpassen konnte und nunmehr vor allem jenen Erwerbslosen zugute kommt, die wegen der strukturellen Änderung der Westberliner Wirtschaft langfristig erwerbslos sind, den Angestellten und den Frauen.

Schließlich gehören zu den Förderungsmaßnahmen für Westberlin auch verschiedene steuerliche Präferenzen. Sie stellen das eigentliche Thema dieser Arbeit dar und sollen daher in einem besonderen Abschnitt behandelt werden.

IV. Die steuerlichen Präferenzen

Die steuerlichen Präferenzen wurden zu verschiedenen Zeitpunkten und aus unterschiedlichen Motiven gewährt. Einige Vergünstigungen stellen eine Abwehrmaßnahme gegen ein Ostdumping dar und dienen der Erhaltung und Stärkung des lokalen Westberliner Marktes. Andere Präferenzen sind mehr als Ausgleich gewisser Belastungen der Westberliner Steuerpflichtigen zu sehen. Bei einer dritten Gruppe der Vergünstigungen überwiegt der wirtschaftsfördernde Charakter andere Eigenschaften. Die Grenze ist zwar nicht eindeutig, jedenfalls was die Wirkungen betrifft. Trotzdem lassen sich die Unterschiede feststellen. Die Steuerpräferenzen sollen daher im folgenden in der angedeuteten Reihenfolge behandelt werden.

Der Westberliner Absatz von Spirituosen ist dadurch begünstigt, daß die Branntweinsteuer statt 10.- DM pro Ltr. Weingeist nur 2.50 DM beträgt.[1)]

Der ermäßigte Steuersatz gilt für den Verkauf in Westberlin. Er gilt daher auch für westdeutsche Produzenten im Rahmen ihrer Lieferungen an Westberlin. Er gilt dagegen nicht für die Lieferungen Westberliner Produzenten ins Bundesgebiet oder ins Ausland. Durch die Steuersenkung ist eine Preisherabsetzung möglich gewesen, die in ihrem Ausmaß natürlich von dem Alkoholgehalt des Erzeugnisses abhängt, im Durchschnitt aber für eine 0,7 l Flasche etwa 2.- DM ausmacht.

Auch die Tabakproduktion ist in Westberlin begünstigt, da die Westberliner Firmen einen Rauchtabak der 20.-DM-Klasse produ-

---

1) Gesetzliche Grundlage ist das 2.Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Branntweinmonopol v. 7.8.50 VOBl I S.394. Mit der Bekanntmachung über Änderung der Branntweinverkaufspreise v. 9.1.51 (VoBl II S.135) wurde die Branntweinsteuer zunächst mit Wirkung vom 27.12.1950 auf 500.-DM / hl Weingeist (im Bundesgebiet 1000.-DM) festgesetzt. Mit Bekanntmachung über Änderung der Branntweinverkaufspreise vom 18.12.51 (StZBl. 1951 S.385) erfolgte eine erneute Herabsetzung der Branntweinsteuer auf 250.-DM / hl Weingeist ab 14.12.1951.

zieren dürfen.[1] Die niedrigste Klasse im Bundesgebiet ist die zu 22.- DM. Der Absatz dieses Tabaks ist auf Westberlin beschränkt.

Beide Vergünstigungen haben natürlich auch ihre Bedeutung für die Westberliner Wirtschaft. Aber ihr Wesen zielte zunächst auf die Abwehr eines Ostdumpings und damit auf die Erhaltung des Westberliner Marktes, wenn möglich unter Einbeziehung der Käufer aus dem sowjetisch besetzten Gebiet, soweit diese sich mit den genannten Gütern in Westberlin versorgen. Die Maßnahmen stellten jedoch keine besondere Förderung im Sinne einer Belebung und Ausweitung der Westberliner Produktion dar.

Von grosser materieller Wirkung sind die V e r g ü n s t i g u n g e n, die Westberlin a u f d e m G e b i e t e d e s L a s t e n a u s g l e i c h s hat. Die Vergünstigungen erstrecken sich auf die Vermögensabgabe und auf die Hypothekengewinnabgabe.

Im Lastenausgleichsgesetz [2] wurde zunächst auf die Nacherhebung der Vermögensabgabe für die Zeit vom 1.4.1949 bis 31.3.1952 verzichtet. Westberlin hatte in dieser Zeit keine Abgaben erhoben, die als Vorauszahlungen auf die im Rahmen des Lastenausgleichs zu erhebenden Abgaben angerechnet werden konnten.

Stattdessen hatte es aber andere Abgaben, wie die Baunotabgabe und die Notabgabe von Betriebsvermögen und eine höhere laufende Vermögenssteuer als im Bundesgebiet. Der Verzicht trägt dieser Tatsache Rechnung.

---

1) § 106 des Tabaksteuergesetzes vom 6.5.1953 BGBl I S.169
2) Gesetz über den Lastenausgleich vom 14.8.1952 BGBl I S.446

Weiter wurde bestimmt, daß die Vermögensabgabe für die Zeit vom 1.4.1952 bis 31.3.1957 nur in der Höhe eines Drittels geleistet zu werden braucht. Diese zeitliche Begrenzung ist inzwischen aufgehoben worden,[1] und die Vergünstigung gilt für die ganze Laufzeit der Vermögensabgabe, d.h. bis zum Jahre 1979. Mit der Einräumung dieser Vergünstigung sollten vor allem die Schäden der Blockade abgegolten werden.

Die haushaltsmäßigen Auswirkungen sind schwer zu ermitteln. Allgemein geht man davon aus, daß dieser Betrag sich auf etwa 35 bis 40 Mio DM pro Jahr beläuft.

Die Vergünstigung bei der Hypothekengewinnabgabe besteht darin, daß die Westberliner Hypothekenschuldner die Abgabe nur in Höhe von zwei Dritteln zu leisten haben.[2] Eine zeitliche Begrenzung entfällt hier, da sie je nach Auslauf der Hypothek verschieden ist. Mit dieser Regelung sollte vor allem dem durch die grossen Kriegszerstörungen verursachten Rückgang der Verkehrswerte der Grundstücke entsprochen werden. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen sind nicht zu ermitteln.

Eine zeitlich begrenzte B e g ü n s t i g u n g W e s t b e r l i n s a u f d e m G e b i e t e d e r E i n k o m m e n s t e u e r wurde im Jahre 1952 eingeführt.[3] Danach konnten Berliner Steuerpflichtige die Abschreibungsvergünstigungen der §§ 7a und 7e EKStG [4] für Gegenstände in Anspruch nehmen, die bis zum 31.12.1953 angeschafft worden sind, während für westdeutsche Steuerpflichtige als Stichtag der 31.12.1952 galt. Der § 7a regelte die Abschreibungsver-

---

1) Achtes Gesetz zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 26.7.1957 Art. I, § 1, Ziffer 22. BGBl.I S.809
2) Artikel VII des 4.Änderungsgesetzes LAG v. 12.7.55 BGBl I S. 403
3) Drittes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes zur Förderung der Wirtschaft von Berlin (West) vom 30.7.52 BGBl. I S.390
4) In der Fassung vom 28.12.1950 BGBl I 1951 S.1

günstigung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens. Im Jahr der Anschaffung bzw. Herstellung und im darauffolgenden Jahr konnten bis zu 50% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten abgeschrieben werden. Ersatzweise konnten bei beweglichen Wirtschaftsgütern in jedem der beiden Jahre bis zu je 15% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten abgeschrieben werden.

Der § 7e regelte die Abschreibungsvergünstigung für angeschaffte Gebäude. Bei diesen konnten im Jahr der Anschaffung und im darauffolgenden Jahr bis zu 10% der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten abgeschrieben werden.

Es ist allerdings sehr die Frage, ob die Westberliner Wirtschaft zur damaligen Zeit die gebotenen Vergünstigungen ausnutzen konnte. Im allgemeinen war sie damals noch nicht in der Situation, die doch sehr kurzfristig bemessene Vergünstigung für sich in Anspruch zu nehmen.

Eine weitere Begünstigung hat Westberlin - aber außer ihm auch noch andere notleidende Gebiete - bei der B e f ö r d e r u n g s s t e u e r.[1] Danach hat Westberlin die Steuer im Werkfernverkehr im Sinne des Güterkraftverkehrsgesetzes nur zu 50% der im Bundesgebiet geltenden Sätze zu entrichten. Das gilt jedoch nur für Beförderungen unmittelbar zwischen Westberlin und dem Bundesgebiet und nur für Kraftfahrzeuge mit dem Standort Westberlin.

Den Anlaß zu der Gewährung niedrigerer Steuersätze für Westberlin bildete die mit dem Verkehrsfinanzgesetz eingeführte höhere Besteuerung des Werkfernverkehrs ab 1.6.1955.[2]

---

1) § 11 des Beförderungssteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.6.1955 BGBl. I.S 366

2) Verkehrsfinanzgesetz 1955 v. 6.4.1955 BGBl.I S.166

Vorher wurde der Werkfernverkehr mit 0,82 Dpfg. je t/km (ab 20.3.1951) [1] bzw. mit 0,99 Dpfg. je t/km (ab 30.1.1952) [2] besteuert.

Angesichts der guten Entwicklung der deutschen Industrie gingen viele Unternehmungen dazu über, sich eigene Fahrzeuge zu halten und ihre Transporte im Werkfernverkehr durchzuführen. Es entwickelte sich neben dem Wettbewerb Schiene-Strasse ein weiterer zwischen gewerblichem Fernverkehr und Werkfernverkehr. Dabei war nicht immer klar, ob die Unternehmungen die Kalkulation ihrer betriebseigenen Fahrzeuge im Sinne der pretialen Lenkung Schmalenbachs vornahmen. Deshalb hielt es die Bundesregierung für angebracht, die Beförderungssteuer für den Werkfernverkehr anläßlich der grundsätzlichen Verkehrfinanzgesetzgebung rigoros zu erhöhen.[3]

Diese kostenmäßige Belastung glaubte man aber den notleidenden Gebieten - darunter Westberlin - nicht zumuten zu können. Deshalb wurde für diese Gebiete die Steuer auf 50% ermäßigt.

Die Bedeutung der Ermäßigung der Beförderungssteuer für den Werkfernverkehr im Berlin-Verkehr ist schwer zu ermitteln. Das Landesfinanzamt kann die haushaltsmäßigen Auswirkungen nicht feststellen. Eine Verkehrsstatistik, die den Werkfernverkehr im Berlin-Verkehr ausweist und die für die Ermittlung des Ausfalls an Beförderungssteuer notwendigen Angaben enthält, existiert nicht. So sind wir darauf angewiesen, aus dem vorhandenen Material das Ergebnis annäherungsweise zu errechnen.

---

1) Gesetz zur Wiedererhebung der Beförderungssteuer im Möbelfernverkehr und im Werkfernverkehr und zur Änderung von Beförderungssteuersätzen vom 2.3.51 BGBl. I S.159 und Verordnung zur Änderung von Vorschriften über die Durchführung des Beförderungssteuergesetzes v. 18.4.51 BGBl. I S.260.

2) Zweite Verordnung zur Änderung von Vorschriften über die Durchführung des Beförderungssteuergesetzes vom 29.1.1952 BGBl. I S.91

3) Mit dem Verkehrsfinanzgesetz erhöhten sich die Steuersätze für den Werkfernverkehr im Bundesgebiet
für die Zeit bis 30.9.56: 3 Dpfg. je t/km
für die Zeit vom 1.10.56 bis 31.3.58: 4 Dpfg.je t/km
für die Zeit ab 1.4.58: 5 Dpfg. je t/km.

Das Kraftfahrzeugbundesamt gibt in seinen "Statistischen Mitteilungen" vierteljährlich einen Überblick über den Werkfernverkehr nach Ländern geordnet.[1] Unterstellt man, daß der gesamte Werkfernverkehr zugleich Berlin-Verkehr ist, so kann man nach den Angaben dieses Bundesamtes den Steuerausfall errechnen:

Werkfernverkehr mit Kraftfahrzeugen aus Berlin (West)

Quartal	t	km	1000 t/km	Bef.Steuer (2 Dpfg. je t/km für III/56 1,5 Dpfg. je t/km) DM
III/56	83 633	303	25 340	380.100
IV/56	72 385	299	21 643	432.860
I/57	62 960	332	20 902	418.040
II/57	62 290	320	19 933	398.660
III/57	62 368	344	21 455	429.100
IV/56 bis III/57				1.678.660

Für ein Jahr - hier wegen nicht vorliegender Zahlen für IV/57 unter Berücksichtigung von IV/56 - ergibt sich bei einem Steuersatz von 2 Dpfg. pro t/km ein Steuerbetrag von 1,6 Mio DM, dem in gleicher Höhe ein Steuerausfall gegenübersteht. Der tatsächliche Betrag wird jedoch wahrscheinlich geringer sein, da nicht der gesamte Werkfernverkehr dem Berlin-Verkehr zugerechnet werden kann.

Zu berücksichtigen ist dabei, daß das gesamte Aufkommen an Beförderungssteuer im Rechnungsjahr 1956 in Berlin 10,0 Mio DM betrug.[2] Da in dem Aufkommen sowohl die Personenbeförderungs-

1) "Statistische Mitteilungen" des Kraftfahrzeugbundesamtes Bielefeld.

2) Statistisches Jahrbuch Berlin 1957 S.247

steuer als auch die Güterbeförderungssteuer für den gewerblichen Güterverkehr (ohne Vergünstigung) und den Werkverkehr (teilweise begünstigt) enthalten ist und der gewerbliche Güterfernverkehr den überwiegenden Teil der Steuer aufbringen dürfte, wird die Präferenz für den Werkfernverkehr mit etwas über 1 Mio DM anzusetzen sein.

Auch bei der K r a f t v e r k e h r s s t e u e r hat Westberlin eine Vergünstigung. Der Magistrat von Westberlin wurde im Jahre 1950 ermächtigt, "bei der Erhebung der Steuer die besonderen Verhältnisse der durch Batteriestrom angetriebenen Fahrzeuge angemessen zu berücksichtigen und die Steuer für Anhänger und Sattelschlepper-Anhänger bis auf weiteres nicht zu erheben".[1] Der Magistrat hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und die Anhängersteuer völlig fortfallen lassen und die Steuer für Elektrofahrzeuge auf 20.- DM je Kilowatt Motorleistung festgesetzt.[2]

Diese Ermächtigung, die ursprünglich auf ein Westberliner Gesetz zurückgeht, ist später vom Bund bestätigt worden.[3]

Der Fortfall der Steuer für Anhänger ist vor allem für das Verkehrsgewerbe von Bedeutung, da sie eine Kostenersparnis bedeutet, die angesichts der gebundenen Tarife nicht ohne Gewicht ist. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen lassen sich nicht ermitteln.

Außer diesen bisher genannten steuerlichen Präferenzen wurden Westberlin im Laufe der Jahre zwei besonders entscheidende Ver-

---

1) Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vom 3.8.1950 VOBl. I S. 379
2) Durchführungsbestimmungen zu dem durch Gesetz vom 3.8.1950 geänderten Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 16.9.1950 VOBl. I S.471
3) Gesetz über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz) vom 4.1.1952, Anlage 2, Ziffer 7, BGBl. I S.51
ferner: Verkehrfinanzgesetz von 1955 vom 6.4.1955 Abschnitt IX, Artikel 2, Ziffer 2, BGBl. I S.166, in dem die Vergünstigung verlängert wurde.

günstigungen gewährt: Die Umsatzsteuerpräferenzen und die Vergünstigungen auf dem Gebiete der Einkommen- und Körperschaftssteuer. Die Bedeutung dieser Vergünstigungen geht weit über diejenige der anderen speziellen Steuervergünstigungen hinaus. Sie wirken allgemein und haben einen eindeutigen wirtschaftsfördernden Charakter. Die weitere Betrachtung ist aus diesem Grunde auf diese beiden Arten der Steuerpräferenzen abgestellt.

B.

Die Umsatzsteuervergünstigungen

I. Wesen und Zweck der Umsatzsteuervergünstigungen

In seiner gegenwärtigen Gestalt [1] bietet das Berlin-Hilfe-Gesetz zwei Spielarten der Umsatzsteuervergünstigung:

1) Unternehmer im Bundesgebiet und Körperschaften des öffentlichen Rechts im Bundesgebiet können eine Kürzung ihrer Umsatzsteuer vornehmen, wenn sie Lieferungen oder Werkleistungen von Westberliner Unternehmern beziehen.

2) Westberliner Unternehmer sind von der Umsatzsteuer befreit für Lieferungen oder Werkleistungen an Unternehmer im Bundesgebiet oder an Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die Formulierungen des Gesetzes und die Auslegung der Begriffe stimmen mit dem Umsatzsteuergesetz und dessen Durchführungsbestimmungen überein. Die wesentlichen Merkmale sollen im folgenden dargestellt werden.

---

1) Die jetzt gültige Regelung geht zurück auf das Gesetz zur Förderung der Wirtschaft von Groß-Berlin (West) vom 7.3. 1950 (BGBl. I S.41). Die ursprüngliche Fassung ist durch drei Änderungsgesetze geändert und ergänzt worden: Das erste vom 21.7.1951 (BGBl.I S. 462), das zweite vom 20.3. 1952 (BGBl. I S.138) und das dritte vom 30.7.1952 (BGBl.I S.390). Nach der dritten Änderung ist das Gesetz am 9.9.1952 neu bekanntgemacht worden. (BGBl. I S.621). Seitdem sind weitere vier Änderungs-Gesetze ergangen: Das erste vom 15.4.1953 (BGBl. I S.117), das zweite vom 19.12.54 (BGBl.I S.439), das dritte vom 24.12.55 (BGBl.I S.849) und das vierte vom 27.4.1957 (BGBl.I S.400).

1. Das Wesen der Umsatzsteuervergünstigungen

Das Gesetz unterscheidet drei begünstigte Tatbestände:

a) Die Lieferung in Westberlin hergestellter Gegenstände ins Bundesgebiet bzw. deren Erwerb im Bundesgebiet

b) Die Lieferung in Westberlin hergestellter Gegenstände ins Bundesgebiet, die dort zusammengesetzt, eingebaut oder bei der Errichtung eines Werkes als Teile Verwendung finden, bzw. deren Erwerb im Bundesgebiet.

c) Die Ausführung von Werkleistungen in Westberlin für einen westdeutschen Unternehmer.

Alle übrigen "sonstigen Leistungen" im Sinne des Umsatzsteuerrechts sind von der Vergünstigung ausgenommen. Das hat seinen Grund in der Zwecksetzung des Gesetzes, vor allem die Westberliner Güterproduktion zu fördern. Die Begünstigung von sonstigen Leistungen hätte im übrigen auch die Durchführung der Maßnahme kompliziert, ohne daß ein entsprechender Effekt erzielt worden wäre.

Die Vergünstigungen werden in zwei Formen gewährt. Der westdeutsche Ersterwerber Westberliner Waren erhält eine Umsatzsteuervergütung. Der Westberliner Lieferant wird von der Umsatzsteuer befreit.[1] Die Umsatzsteuervergütung beträgt 4 % des Entgelts, das der westdeutsche Erwerber an den Westberliner Lieferer gezahlt hat. Für die Umsatzsteuerbefreiung gelten die gleichen Sätze, mit denen die Leistung an sich umsatzsteuer-

1) Das Gesetz sieht allerdings in dem Sonderfall der Lieferung von Gegenständen mit anschließender Montage im Bundesgebiet auch für den Westberliner Unternehmer einen Kürzungsanspruch (und keine Umsatzsteuerbefreiung) vor, da die Vergünstigung nur für das Entgelt gilt, das für die Herstellung in Westberlin gezahlt wird. Es findet also eine sonst im Umsatzsteuerrecht nicht gebräuchliche Aufspaltung statt. Allerdings muß das Entgelt gesondert berechnet sein. -
Im Zusammenhang mit den uns beschäftigenden Fragen kann man jedoch ganz allgemein von einer Umsatzsteuerbefreiung für den Westberliner Unternehmer sprechen.

pflichtig wäre, d.h. in bestimmten Fällen weniger als 4%. Ob die Steuerfreiheit dem Lieferer und die Vergütung dem Erwerber tatsächlich und in vollem Umfange verbleibt - ob also keine Überwälzung stattfindet - ist ein anderes Problem.

Abgesehen von den im Gesetz nicht erwähnten und daher nicht begünstigten "sonstigen Leistungen" schließt das Gesetz ausdrücklich die Lieferung (bzw. den Erwerb) weiterer bestimmter Gegenstände aus. Dazu gehören Originalwerke der Plastik, Malerei und Graphik nicht mehr lebender Künstler, Gebrauchtwaren, Antiquitäten, Briefmarken, Edelmetalle und Edelmetalllegierungen, Schmucksachen und gewisse landwirtschaftliche Erzeugnisse nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 UStGes. Schließlich ist der Bundesregierung die Möglichkeit gegeben, die Vergünstigung zu versagen, wenn die Vergünstigung bestimmter Gegenstände zur Existenzgefährdung westdeutscher Wirtschaftszweige führt, die die gleichen Gegenstände herstellen. Zu einer solchen Maßnahme ist es bisher nicht gekommen.

Hinsichtlich der begünstigten Betriebe muß man unterscheiden zwischen der Umsatzsteuervergütung und der Umsatzsteuerbefreiung. Die Umsatzsteuervergütung kann in Anspruch nehmen:

1) Ein Unternehmer mit einer Betriebsstätte im Bundesgebiet
   a) wenn der Sitz des Unternehmens im Bundesgebiet, im Ausland, im Saargebiet oder im sowjetisch besetzten Gebiet ist,
   b) wenn der Sitz des Unternehmens in Westberlin ist, aber nur dann, wenn die Betriebsstätte im eigenen Namen von anderen Westberliner Unternehmern Leistungen im Sinne des BHG erwirbt;
2) Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im Bundesgebiet, auch wenn sie nicht als Unternehmer tätig wird,
3) Eine Dienststelle oder Einrichtung der Besatzungsmächte im Bundesgebiet.

Die Umsatzsteuerbefreiung können in Anspruch nehmen:

1) Ein Unternehmer mit Sitz in Westberlin

   a) mit seiner in Westberlin gelegenen Betriebsstätte

   b) mit seiner im Bundesgebiet gelegenen Betriebsstätte, soweit diese nicht im eigenen Namen Leistungen von einem anderen Westberliner Unternehmer erwirbt.[1)]

2) Ein Unternehmer mit Sitz im Bundesgebiet mit seiner in Westberlin gelegenen Betriebsstätte, soweit die Leistungen nicht an das westdeutsche Stammhaus erfolgen;

3) Ein Unternehmer mit Sitz im Ausland oder im Saargebiet mit seiner in Westberlin gelegenen Betriebsstätte.

Bei Organschaftsverhältnissen waren seit dem Kontrollratsgesetz Nr. 15 Mutter- und Tochtergesellschaften als selbständige Unternehmer anzusprechen und deshalb mit ihren gegenseitigen Lieferungen und Leistungen umsatzsteuerpflichtig. Dementsprechend waren solche Leistungen nach dem BHG auch nach beiden Spielarten umsatzsteuerbegünstigt. Seit dem 1.4.1958 ist jedoch das Kontrollratsgesetz aufgehoben und Umsätze innerhalb der Organschaft wie früher allgemein umsatzsteuerfrei. Damit entfallen die besonderen Westberliner Steuerpräferenzen.[2)]

---

1) Eine im Bundesgebiet gelegene Betriebsstätte eines Westberliner Unternehmers kann sowohl die Umsatzsteuervergütung als auch die Umsatzsteuerbefreiung in Anspruch nehmen.

   a) Die Vergütung erhält sie, wenn sie im eigenen Namen die im Gesetz vorgesehenen Leistungen von einem anderen Westberliner Unternehmer - nicht von ihrem Stammhaus - erwirbt.

   b) Die Befreiung steht ihr zu, wenn sie in ihrem Westberliner Stammhaus hergestellte Gegenstände im Bundesgebiet veräußert.

2) Artikel 2 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes v. 18.10.1957, BGBl. I S 506 (siehe auch S.52).

Die Gegenstände müssen in Westberlin hergestellt sein. Der Begriff der Herstellung ist identisch mit dem im übrigen Umsatzsteuerrecht. Jede Be- und Verarbeitung eines Gegenstandes, die die Marktgängigkeit verändert, ist Herstellung. Deshalb kann ein Westberliner Unternehmer für eine Lieferung die Umsatzsteuerbefreiung in Anspruch nehmen, wenn er einen Gegenstand aus dem Ausland, der Bundesrepublik oder (im Rahmen des Interzonenhandels) aus dem sowjetisch besetzten Gebiet erworben und diesen - wenn auch nur geringfügig - bearbeitet hat.

Bei der Werkleistung ist allerdings Voraussetzung, daß sie vollständig in Westberlin ausgeführt ist. Dem steht jedoch nicht entgegen, daß der Westberliner Unternehmer Roh- oder Hilfsstoffe, die er für die Erfüllung der Werkleistung benötigt, aus dem Ausland, der Bundesrepublik oder (im Rahmen des Interzonenhandels) aus dem sowjetisch besetzten Gebiet bezieht.

Der Nachweis der Herstellung in Westberlin wird durch ein vom Senator für Wirtschaft und Kredit zu testierendes Ursprungszeugnis erbracht. Da es häufig vorkommt, daß Westberliner Unternehmer ihre Ware zunächst an im Bundesgebiet gelegene Auslieferungslager senden, hat man anstelle des Einzelbeleges den sogenannten Sammelursprungsnachweis geschaffen. Mit dem Eingang beim Auslieferungslager ist die Ware keineswegs an einen Unternehmer im Bundesgebiet gelangt. Die Erteilung von Einzelbelegen beim jeweiligen Verkaufsakt ist aber technisch schwer durchführbar; deshalb erteilt der Senator für Wirtschaft und Kredit den Sammelursprungsnachweis. Aufgabe der Industrie- und Handelskammern im Bundesgebiet ist es dann, den jeweiligen Einzelbeleg beim Verkauf zu testieren.

2. Die Entstehung des Gesetzes

Die Entstehung des Gesetzes geht auf die Zeit unmittelbar nach Aufhebung der Blockade zurück. Die für die Wirtschaft

zuständigen Kreise stellten eine Reihe von Forderungen an die Bundesrepublik. Im Oktober 1949 fanden in Westberlin Besprechungen mit dem Bundeswirtschaftsminister statt, die am 18.10.1949 zu einer "Gemeinsamen Erklärung des Bundeswirtschaftsministers und des Oberbürgermeisters von Groß-Berlin" führten. Darin wurden Maßnahmen vorgeschlagen, die der allgemeinen Förderung der Westberliner Wirtschaft dienen sollten. Außer der Forderung nach Umsatzsteuervergütung waren auch Vorschläge über die Gewährung von Investitionskrediten, bevorzugte Auftragsvergabe, Erklärung Westberlins zum Notstandsgebiet, die Gewährung von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen für den Bezug von Westberliner Erzeugnissen und eine Reihe anderer spezieller Forderungen enthalten.

Parallel zu den auf Regierungsebene in Westberlin geführten Bemühungen gingen in Bonn die Bestrebungen auf parlamentarischer Ebene. Man darf nicht vergessen, daß erst zu dieser Zeit die Bundesorgane funktionsfähig geworden waren, nachdem die Wahl zum 1.Deutschen Bundestag am 14.August 1949 die Voraussetzungen dazu geschaffen hatte. Andererseits hat sicher die Bildung der sogenannten DDR am 7.10.1949 die Behandlung der Hilfsmaßnahmen zugunsten Westberlins gefördert. CDU/CSU und SPD brachten Anträge [1] ein, die Maßnahmen zugunsten Westberlins vorsahen und deren Inhalt im wesentlichen vom Berlin-Ausschuß des Bundestages zu einem neuen Antrag [2] dem Plenum zur Annahme empfohlen wurde. Der Bundestag stimmte diesem Antrag in seiner Sitzung am 21.10.1949 zu. Die Forderungen waren im wesentlichen die gleichen wie die der gemeinsamen Erklärung

---

1) Antrag der CDU/CSU Deutscher Bundestag, 1.Wahlperiode Drucksache Nr. 12
Antrag der SPD Deutscher Bundestag, 1.Wahlperiode Drucksache Nr. 16

2) Deutscher Bundestag 1.Wahlperiode, Drucksache Nr.100

vom 18.10.1949. In einer Regierungserklärung, die Bundesfinanzminister Schäffer auf der gleichen Sitzung des Bundestages abgab, konnte er daher mitteilen, daß sich die Bundesregierung bereits für die einzelnen Maßnahmen erklärt habe.[1)]

Nachdem die Bundesregierung im Januar 1950 einen Gesetzentwurf erarbeitet hatte, beschäftigte sich zunächst der Bundesrat mit der Regierungsvorlage. Er war dem Gedanken einer wirtschaftlichen Hilfe an Westberlin aufgeschlossen, einige Ländervertreter hielten jedoch die vorgeschlagene Methode für falsch. Das wurde - vor allem im Wirtschaftsausschuß des Bundesrates - folgendermassen begründet:

Um Westberlin gegenwärtig zu helfen, gibt es drei Möglichkeiten:

1. Umsatzsteuervergütung für den westdeutschen Erwerber Westberliner Erzeugnisse (Vorschlag der Bundesregierung).
2. Umsatzsteuerfreiheit für Westberliner Hersteller und Bundeshilfe an Westberlin in Höhe des Steuerausfalles (Vorschlag Niedersachsen).
3. Gewährung von Krediten.

Gegen die erste Methode wurde vor allem eingewandt, daß sie eine völlige Durchbrechung des bisherigen Umsatzsteuerrechtes darstelle, da die Vergütung sich nicht auf den tatsächlichen Umsatz (bei Weiterveräusserung) beziehe, sondern auf das beim Erwerb aufgewendete Entgelt. Damit trete eine dem Umsatzsteuerrecht fremde Aufspaltung des umsatzsteuerbaren Betrages ein; in Wirklichkeit handle es sich um die Gewährung einer Prämie.

Für die zweite Methode wurde nicht nur angeführt, daß sie im Einklang mit dem geltenden Umsatzsteuerrecht durchzuführen sei, sondern außerdem den Vorteil der klaren haushaltsmässigen Erfassung der Berlin-Hilfe habe und im übrigen gegen Mißbräuche

---

1) Protokoll der 13.Sitzung des Deutschen Bundestages am 21.10.1949 S.310

besser gesichert sei, da die Westberliner Stellen, die die Firmen kennen, die Bestätigung vorzunehmen hätten. Schließlich wurde erwähnt, daß die zweite Methode verwaltungsmässig einfacher zu handhaben wäre, da nur das Westberliner Finanzamt eingeschaltet sei.

Von den Befürwortern des Regierungsentwurfes wurde das Argument der Systemfremdheit wegen der Aufspaltung des umsatzsteuerbaren Betrages nie widerlegt, es wurde nicht aufgegriffen. Die zweite Methode wurde jedoch für schlecht gehalten, weil in diesem Falle der Empfänger der Hilfe das Land Berlin sei und nicht die Wirtschaft. Dabei dachte man nicht nur an die tatsächliche, sondern auch an die psychologische Wirkung in Westberlin.

Im übrigen wurde gegen die Argumente der Befürworter der zweiten Methode vorgebracht, daß die Gefahr des Mißbrauchs bei der Umsatzsteuervergütung nicht größer sei als bei der Umsatzsteuerfreiheit, da auch in diesem Falle die Westberliner Stellen mitarbeiten müßten. Auch sei verwaltungsmässig keine Schwierigkeit zu erwarten, da die westdeutschen Finanzämter seit Jahren mit dem System der Umsatzsteuerpräferenzen - z.B. bei der Ein- und Ausfuhr - vertraut seien. Schließlich sei die Methode der Vergütung deshalb vorzuziehen, weil die Preisminderung sichergestellt sei; bei der Umsatzsteuerfreiheit sei die Weitergabe der Präferenz an den Erwerber nicht sicher.

Prüft man die Argumente, so wird man zugeben müssen, daß die Vergütung in der vorgesehenen und verwirklichten Form tatsächlich systemfremd ist. Die Frage ist nur, ob die Gründe für die Unantastbarkeit des Systems so schwerwiegend sind, daß man es nicht in einer besonderen Situation, in der es um die Existenz von 2 Millionen Menschen geht, durchbrechen kann. Man kann heute sicher sagen, daß durch die Einführung der Umsatzsteuervergütung das Umsatzsteuerrecht nicht gefährdet worden ist.

Der Einwand, daß bei der Methode der Umsatzsteuerfreiheit und gleichzeitiger Bundeshilfe an Westberlin die Hilfe einer falschen Stelle zufliesse, wurde offenbar der Sache nicht gerecht, Die Vergünstigung hätte zunächst in der Umsatzsteuerfreiheit für den Westberliner Hersteller gelegen und wäre damit der Wirtschaft zugute gekommen; insofern kann von einer Fehlleitung nicht gesprochen werden. Die Übernahme des Einnahmeausfalles durch den Bund durch Zahlung an den Westberliner Haushalt [1] hätte lediglich einen Ausgleich dargestellt. Der echte Einwand hätte lauten müssen, daß Westberlin befürchten mußte, zwar diesen Einnahmeausfall erstattet zu bekommen, im ganzen aber keine um diesen Betrag höhere Bundeshilfe, so daß letztlich die Präferenz doch - jedenfalls teilweise - zu Lasten des Westberliner Haushaltes gegangen wäre. Das aber konnte sich Westberlin nicht leisten. Die Bundeshilfe hat niemals - trotz der bedeutenden Aufwendungen - nur das Westberliner Defizit zum Maßstab gehabt, sondern ist stets auch von der Leistungsfähigkeit des Bundeshaushaltes bestimmt worden. Als Westberlin in das Finanzsystem des Bundes eingegliedert war und die Umsatzsteuer an den Bund abgeführt wurde, waren Bedenken Westberlins wegen des Steuerausfalles gegenstandslos geworden. Verwaltungsmässig haben sich bei der Rückvergütung keine ernsthaften Schwierigkeiten ergeben.

Prüfen wir schließlich den Einwand gegen die Umsatzsteuerfreiheit, daß es fraglich sei, ob die Präferenz an den Erwerber weitergegeben werde. Bei der damaligen Notlage der Westberliner Wirtschaft, die ja Anlaß der geplanten Maßnahme war, mußte wohl unterstellt werden, daß die meisten Westberliner Herstel-

---

1) Damals standen Westberlin noch alle Steuereinnahmen, auch die Umsatzsteuer zu, da es noch nicht im Finanzausgleich des Bundes war.

ler alle nur möglichen Kostenminderungen weitergeben würden, um einigermassen konkurrenzfähig zu sein. Als die Umsatzsteuerfreiheit 2½ Jahre später eingeführt wurde, ist der Einwand, daß die Überwälzung fraglich sei, auch nicht mehr erhoben worden.

So wurde letztlich an dem Prinzip der Umsatzsteuervergütung festgehalten. Der Bundesrat zog seine Einwände zurück, und das Gesetz wurde am 7.3.1950 verkündet.

3. Die zeitliche Entwicklung und die wesentlichen ökonomischen Änderungen und Ergänzungen des BHG.

Zum Verständnis der auf dem Gebiet der Umsatzsteuer gewährten Präferenzen ist noch eine kurze Darstellung der zeitlichen Entwicklung des Berlin-Hilfe-Gesetzes und der wesentlichen Änderungen und Ergänzungen erforderlich. Gerade diese Änderungen und ihre zeitliche Folge geben noch manchen Aufschluß der Problematik.

Vorweg sei bemerkt, daß diese Berlinhilfe, die ab 1.März 1950 wirksam wurde, im Laufe der Zeit mehrfach verlängert wurde, gegenwärtig gilt sie bis zum 31.12.1959.

Die ursprüngliche Fassung sah lediglich die Umsatzsteuervergütung für den westdeutschen Ersterwerber in Höhe des damals geltenden Steuersatzes von 3% vor. Dieser Satz wurde nach der Erhöhung des Umsatzsteuersatzes im Juni 1951 vom 1.7.1951 ab ebenfalls auf 4% erhöht.

Eine weitere, zunächst nur redaktionell erscheinende Änderung wurde mit dem 2.Änderungsgesetz rückwirkend vom 1.7.51 vorgenommen. Das BHG zitiert bei der Bestimmung über die nicht begünstigten Waren auch den § 7 Abs. 2 des Umsatzsteuergesetzes. Die dort in anderem Zusammenhang aufgeführten landwirtschaft-

lichen Erzeugnisse sollten nicht gefördert werden. Bei der Änderung des Umsatzsteuergesetzes wurde nun u.a. der § 7 geändert, so daß plötzlich weitere Erzeugnisse, darunter auch Margarine, von der Vergünstigung ausgenommen waren. Dadurch kamen die fünf Westberliner Margarinehersteller in große Schwierigkeiten. Eine solche Wirkung war vom Gesetzgeber bei der Änderung des Umsatzsteuergesetzes gar nicht beabsichtigt. Deshalb wurde die Bestimmung im BHG in der Weise geändert, daß der alte Zustand wieder eintrat.

Die wesentlichste Ergänzung des Gesetzes liegt in der Einführung der Umsatzsteuerbefreiung für den Westberliner Unternehmer seit dem 1.8.1952. Sie erfolgte zu einer Zeit, als die sowjetisch kontrollierte Reichsbahn die Frachtkosten für den Berlin-Verkehr plötzlich erhöhte. Aus den amtlichen Unterlagen geht nicht hervor, ob die Gesetzergänzung eine wirtschaftspolitische Antwort auf diese Tariferhöhung war oder ob man ganz allgemein auf dem Standpunkt stand, daß die bisherige Vergünstigung eines entsprechenden Pendants auf der Westberliner Seite bedarf. Die Industrie- und Handelskammer zu Berlin (IHK) sagt: "Die Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung Berlins, die 1952 eintrat, war der Anlaß zu einer Ergänzung der Umsatzsteuervergütung durch die Befreiung der Berliner Lieferanten von der Umsatzsteuer, wenn sie Waren aus der Berliner Produktion liefern." [1]
Der Gesetzentwurf [2], ein Initiativantrag aller Parteien des Bundestages (mit Ausnahme der KPD) hat keine Begründung. Man wird richtig vermuten, daß die Tariferhöhung die Einbringung

---

1) IHK: "Die Wirtschaft Westberlins 1945 bis 1955" Berlin 1955 S. 65

2) Deutscher Bundestag 1.Wahlperiode, Drucksache Nr.3612

und Verabschiedung des Gesetzes erleichtert hat, indem manche Bedenken zurückgestellt wurden. Die eigentliche Begründung für die Erweiterung der Präferenzen auf Westberlin wird darin zu suchen sein, daß sich die bisher gewährte einseitige Vergünstigung als nicht ausreichend erwiesen hat. [1)]

Die Umsatzsteuerfreiheit war damals allerdings beschränkt auf die Lieferung von Gegenständen und die Ausführung von Werkleistungen. Die Lieferung von Gegenständen mit anschliessender Montage im Bundesgebiet war ausgenommen. Die Einbeziehung auch dieser Leistungen analog der Rückvergütung erfolgte rückwirkend ab 1.8.1952.

Mit der Einführung der Umsatzsteuerfreiheit vom 1.8.1952 ab wurde der Bundesregierung auch gleichzeitig jene erwähnte Ermächtigung erteilt, wonach sie bei Bedrohung der Existenz ganzer Wirtschaftszweige des Bundesgebietes die Umsatzsteuerfreiheit für die in Frage kommenden Gegenstände versagen kann. Seit dem 28.4.1957 kann die Bundesregierung in solchen Fällen an Stelle der Umsatzsteuerfreiheit auch die Rückvergütung versagen.

Eine ganz andere Bedeutung als die sonst im BHG verankerte Umsatzsteuerfreiheit hat die seit dem 1.8.1952 wirksame Umsatzsteuerfreiheit für die im Zusammenhang mit der Bevorratung in Westberlin entstehenden zusätzlichen Umsätze.[2)] Hierdurch sollte und konnte kein Anreiz zu größerer Bevorratung gegeben werden, da die Lager behördlich angeordnet werden.

---

1) Diese Auffassung wird gestützt durch die Ausführungen, die der Westberliner Bundessenator vor dem Bundesrat anläßlich der Beratung des Änderungsgesetzes gemacht hat (Protokoll der 90.Sitzung des Bundesrats am 30.7.1952, S. 332 ff.)

2) § 12 des BHG und die auf Grund dieser Bestimmung erlassene "Verordnung über die Steuerbefreiung von Umsätzen der Vorratslager in Berlin (West)" vom 5.3.1952, BGBl I S.29.

Nur sollte der Staat nicht an von ihm selbst erzwungenen Umsätzen verdienen und die Waren dadurch unnötigerweise verteuern.

Eine besondere Problematik machte jedoch eine erneute Änderung des BHG erforderlich. Gegen Ende des Jahres 1953 stiegen die Goldlieferungen aus Westberlin in das Bundesgebiet rapide an. Die Ursache dafür war, daß das BHG kraft seiner Konstruktion geeignet war, bei Vorliegen bestimmter, noch näher zu untersuchender Tatbestände die Erlangung der Umsatzsteuerpräferenz, d.h. hier der Umsatzsteuervergütung, selbst zum Zweck der Geschäftstätigkeit zu machen. Es lag den Goldlieferungen kein wirtschaftlich sinnvoller Vorgang zugrunde. Es handelte sich um Scheingeschäfte (§ 5 St.A.Ges.).

Westberlin selbst hatte an einer derartigen Auslegung des Gesetzes kein Interesse. Es entstand keine nennenswerte Beschäftigung, die Ausnutzung des Gesetzes konnte dem Anliegen Westberlins nur schaden. Seit dem 20.12.54 ist die Lieferung bzw. der Erwerb von Gold und Goldlegierungen nicht mehr steuerbegünstigt.

Aus den gleichen Gründen wurde der Katalog der Ausnahmen vom 24.12.1955 ab auf Edelmetalle, Edelmetallegierungen, Edel- und Schmucksteine und echte Perlen ausgedehnt.

Eine Änderung der Anwendung des Gesetzes ist durch den Erlaß 71/54 des Landesfinanzamtes Berlin vom 1.3.1954 eingetreten. Dieser Erlaß befaßt sich mit den sogenannten Folgeaufträgen. Ein Folgeauftrag liegt z.B. dann vor, wenn ein westdeutscher Unternehmer an zwei Westberliner Unternehmer je einen gesonderten Auftrag erteilt, wobei der eine Unternehmer ein Vorprodukt erstellt, dieses an den zweiten Westberliner Unternehmer liefert und dieser das Produkt vollendet und an seinen

Auftraggeber ins Bundesgebiet liefert. Vor dem Erlaß war es so, daß nur der letzte Unternehmer die Umsatzsteuerbefreiung geltend machen konnte, da nur sein Erzeugnis in das Bundesgebiet gelangt war. Der erste Unternehmer dagegen mußte Umsatzsteuer zahlen, da seine Lieferung innerhalb Westberlins erfolgte. Nach dem Erlaß sind beide Lieferungen umsatzsteuerfrei. Der Nachweis, daß der erste Unternehmer Gegenstände geliefert hat, die nach weiterer Bearbeitung ins Bundesgebiet gelangt sind, muß geführt werden.

Schließlich soll hier noch eine weitere Änderung hervorgehoben werden, die sich durch das 9.Änderungsgesetz zum Umsatzsteuergesetz ergeben hat, und auf die wir bereits hingewiesen hatten (S.42). Die durch dieses Änderungsgesetz bewirkte Umsatzsteuerfreiheit innerhalb der Organschaft führt zu einem Fortfall der Umsatzsteuerfreiheit nach dem BHG als Präferenz des Westberliner Unternehmers. Auch die Vergütung der Umsatzsteuer für den westdeutschen Erwerber fällt für das Organunternehmen fort. Liefert das westdeutsche Organunternehmen das vom Westberliner Organunternehmen hergestellte Erzeugnis ohne umsatzsteuerschädliche Be- oder Verarbeitung an einen Unternehmer im Bundesgebiet, so kann dieser nunmehr die Rückvergütung in Anspruch nehmen.

Bedeutende Auswirkungen hat diese Änderung auf Exportgeschäfte. Vor dem 1.4.58 erhielt das Westberliner Unternehmen die Umsatzsteuerfreiheit und das westdeutsche Organunternehmen die Rückvergütung nach dem BHG, die Ausfuhrvergütung und die Ausfuhrfreiheit und - falls der zu exportierende Gegenstand nicht weiter be- oder verarbeitet wurde - die Ausfuhrhändlervergütung. Jetzt ist zwar die Lieferung innerhalb der Organschaft

umsatzsteuerfrei (ohne daß dies eine Präferenz ist), die Umsatzsteuervergütung fällt jedoch fort und ebenso die Ausfuhrhändlervergütung. [1]

Überblickt man die sieben Jahre, in denen das Gesetz in Kraft ist, so stellt man fest, daß es nur eine grundsätzliche Änderung gegeben hat: Die Einführung der Umsatzsteuerfreiheit.

Alle anderen Änderungen sind, so wichtig sie im einzelnen sein mögen, im Zusammenhang mit der gesamten Maßnahme von untergeordneter Bedeutung gewesen. Sie haben am Prinzip der Vergünstigung nichts geändert.

4. Der Zweck der Umsatzsteuervergünstigungen

Um die Eignung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme beurteilen zu können, müssen wir ihr Wesen und ihren Zweck kennen. Für die Umsatzsteuerpräferenz ergibt sich dieser Zweck zunächst aus der Begründung des Gesetzes, wobei sich diese nur auf die zeitlich erste Form, die Umsatzsteuervergütung, bezieht. Es heißt dort [2] "Die Umsatzsteuervergünstigungen für den Erwerb von Waren aus Westberlin und die Ausführung von Werkleistungen in Westberlin..... e r h ö h e n u n m i t t e l b a r d i e W e t t b e w e r b s f ä h i g k e i t d e r W e s t b e r l i n e r F i r m e n i m V e r g l e i c h z u U n t e r n e h m e n d e r W e s t z o n e n."

---

1) Die Ausfuhrhändlervergütung wird grundsätzlich gewährt, um den Ausfuhrhändler in die Lage zu versetzen, so zu kalkulieren, als ob die Umsatzsteuerpflicht der Lieferung an ihn nicht bestände. Durch das Ausfuhrförderungsgesetz vom 18.9. 1953 (BGBl.I S.1379) wird die Ausfuhrhändlervergütung auch dann gewährt, wenn die Lieferung wegen des BHG umsatzsteuerfrei war (§ 7 (2) Ziff. 3 Ausfuhrförderungsgesetz). Da das BHG im Falle der Organschaft nicht mehr zum Zuge kommt, entfällt die Gewährung der Ausfuhrhändlervergütung nach dem Ausfuhrförderungsgesetz in diesen Fällen.

2) Deutscher Bundestag 1.Wahlperiode, Drucksache Nr. 496

Und weiter: "Die Umsatzsteuervergünstigungen bezwecken, die Belebung der Westberliner Wirtschaft von Seiten der Umsatzsteuer zu fördern." Wie sich aus der Debatte im Wirtschaftsausschuß des Bundesrates über das BHG am 1.2.1950 ergibt [1], sollte der westdeutsche Unternehmer und die öffentliche Hand einen A n r e i z e r h a l t e n, W a r e n u n d W e r k l e i s t u n g e n i n W e s t b e r l i n z u b e s t e l l e n.

Die Umsatzsteuerpräferenz sollte also kein Mittel zur Beseitigung eines b e s o n d e r e n Schadens oder Nachteils der Westberliner Wirtschaft sein, etwa zum Ausgleich höherer Frachtkosten, sondern ganz allgemein die Absatzfähigkeit Westberliner Erzeugnisse im Bundesgebiet erleichtern.

Das wird auch verständlich, wenn man sich die in unserem ersten Teil geschilderte wirtschaftliche Situation Westberlins nach dem Ende der Blockade noch einmal vor Augen führt.

Bei der Einführung der Steuerfreiheit für den Westberliner Unternehmer gab es - wie erwähnt - keine Begründung. Sie muß jedoch als eine Ausweitung der bisherigen Vergünstigung mit der gleichen Zwecksetzung verstanden werden, und darüber hinaus als ein Mittel, die Frachtkostennachteile Westberlins auszugleichen.

5. Steuerpräferenzen und Wirtschaftsordnung

Die soziale Marktwirtschaft, die das wirtschaftliche Geschehen in Deutschland nunmehr seit 10 Jahren ordnend bestimmt, ist zwar in wichtigen Teilen eine Weiterentwicklung der alt-

---

1) Protokoll der 5.Sitzung des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates am 1.2.1950

liberalen "freien Marktwirtschaft"; sie ist aber durch Einbeziehung neuer Postulate auch wieder etwas qualitativ Neues. Der liberale Grundgedanke blieb. Indem man dem Staat das Recht einräumte, ja die Pflicht auferlegte, die Wettbewerbsordnung zu garantieren, sicherte man diesen Grundgedanken sogar gegen die sich aus der hemmungslosen Anwendung der Freiheit ergebende Zerstörung. Das war die eine wesentliche Neuerung, die dem Neoliberalismus zu danken ist. Die zweite war, daß er erkannte, daß sich das tägliche Wirtschaften in einer "menschlichen" Welt vollzieht, in der der homo oeconomicus eben nicht zu Hause ist. Das Eingehen vor allem auf die sozialen Vorstellungen der Menschen, die zwar außerökonomisch, nichtsdestoweniger aber sehr bedeutungsvoll für die Wirtschaft sind, drückt sich in dem Attribut "sozial" aus.

Die Begriffe "marktkonform" und "marktkonträr" können nun aber kaum mehr hinreichend aussagen, ob eine wirtschaftspolitische Maßnahme der Wirtschaftsordnung adäquat ist oder nicht. Da zur Existenz des Systems selbst schon Maßnahmen gehören, kann man diese mit anderen, nicht systemnotwendigen Maßnahmen nicht unter den Begriff "marktkonform" fassen. Thalheim hat daher vorgeschlagen, wirtschaftspolitische Maßnahmen in folgende Kategorien einzuteilen [1]:

1. Systemnotwendig
2. Systemfördernd
3. Systemadäquat
4. Systemneutral
5. Systeminadäquat, aber nicht systemzerstörend
6. Systemzerstörend

---

1) K.C. Thalheim: Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik. In: Festgabe für Georg Jahn, Berlin 1955, S.577 ff.

Wie sich aus der bisherigen Erörterung der Umsatzsteuerpräferenzen ergibt, stellen sie eine Maßnahme dar, die über die Variation eines Datums, des Steuersatzes, den Preis variiert. Die Anpassung überläßt sie den Wirtschaftssubjekten. Insoweit ist sie systemadäquat. Die Frage, ob die Umsatzsteuerpräferenzen trotz ihrer Systemadäquatheit der Methode geeignet sind, in ihrer Wirkung den Markt zu verfälschen, d.h. der Westberliner Wirtschaft durch Preissubvention einen ungerechtfertigten Vorteil zu gewähren, möchten wir im allgemeinen verneinen. Dies vor allem deshalb, weil wir in der Lage sind nachzuweisen, daß Berlin seine alte Bedeutung als wirtschaftliche Metropole durch außerökonomische Einflüsse verloren hat. Da die Nachteile bei den einzelnen Industrien verschieden sind, die Steuerpräferenz jedoch nicht auf den Ausgleich dieser einzelnen Nachteile abgestimmt ist, die Vorteile also unterschiedlich wirken, kann es bei einzelnen Industriezweigen oder Gütern vorkommen, daß die Nachfrage tatsächlich mehr als "dem Markt entspräche" nach Westberlin gelenkt wird. Aber auch das Gegenteil wird in anderen Fällen vorkommen. Immerhin hat das Gesetz durch die Herausnahme von bestimmten Erzeugnissen von der Begünstigung und durch die Ermächtigungsklausel für den Bundesfinanzminister, weitere Güter herauszunehmen, diese marktverfälschende Wirkung der Präferenzen weitgehend abgewendet. Wir möchten also bei unserer Feststellung bleiben, daß die Umsatzsteuerpräferenzen systemadäquat sind.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat sich in seinem Gutachten über "Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik" vom 23.Januar 1955 auch mit steuerlichen Förderungsmaßnahmen zugunsten Westberlins befaßt.[1)]

---

1) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium. Gutachten vom 23.Januar 1955, Thema: Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik. In: Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, Göttingen 1957, S.13-27.

Das Gutachten untersucht die Vereinbarkeit regionaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit der geltenden Wirtschaftsordnung. In diesem Sinne kommt es zu der allgemeinen Feststellung, daß es "grundsätzlich mit dem Prinzip der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung unvereinbar (sei), die Steuersätze, - bemessungsgrundlagen usw. innerhalb des Geltungsbereiches einer Steuer regional zu differenzieren."[1] Der Wissenschaftliche Beirat war sich jedoch darüber klar, daß es Situationen geben kann, in denen von diesem Grundsatz abgewichen werden muß. In Westberlin sah er eine besondere Situation als gegeben. Über die steuerpolitischen Förderungsmaßnahmen für Berlin sagt das Gutachten deshalb [2]: "Ungeachtet der vorstehenden Gründe kann unter besonderen Ausnahmebedingungen, wie sie gegenwärtig nur in Berlin herrschen, eine regelrechte Wettbewerbshilfe mittels regionaler Differenzierungen der Steuerpolitik zweckmäßig oder geboten sein. Die Senkung von Kostensteuern ist hierbei als eine weniger schwerwiegende Maßnahme anzusehen als eine Senkung der Tarife für erfolgsabhängige Steuern, wie z.B. Lohn-, Einkommen- und Körperschaftssteuer." Der Ausdruck "schwerwiegend" bedeutet in diesem Zusammenhang, inwieweit die Maßnahme von den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung abweicht. Damit hat der Wissenschaftliche Beirat die Umsatzsteuerpräferenzen für Berlin als eine vertretbare Maßnahme bezeichnet.

6. Die Steuerpräferenzen und das deutsche Umsatzsteuersystem

a) Die Steuerpräferenzen und die sonstigen Umsatzsteuervergünstigungen

Das Deutsche Umsatzsteuerrecht kennt eine Reihe von Vergünstigungen. Im wesentlichen handelt es sich um drei Gruppen:

---

1) Der Wissenschaftliche Beirat a.a.O. S.17

2) Der Wissenschaftliche Beirat a.a.O. S.18

1. Vergünstigung bestimmter Waren (z.B. bestimmte Grundnahrungsmittel) [1]. Die Vergünstigung besteht in einem niedrigeren als dem normalen Steuersatz.

2. Vergünstigung bestimmter Produktionsstufen (z.B. Großhandel) [2]. Auch hier besteht die Vergünstigung in einem niedrigeren Steuersatz.

3. Vergünstigung bestimmter wirtschaftlicher Vorgänge (z.B. Ausfuhr, Einfuhr) [3]. Die Vergünstigung wird in Form der Umsatzsteuerfreiheit oder der Vergütung der Steuer gewährt.

Der Grundgedanke der Einräumung eines niedrigeren Steuersatzes für Grundnahrungsmittel ist sozialpolitischer Natur. Da die Umsatzsteuer überwälzbar ist, trifft sie letztlich den Erwerber des besteuerten Gutes. In dem Falle der Grundnahrungsmittel wirkt die Umsatzsteuer daher wie eine Kopfsteuer, d.h. sie wirkt unsozial. Um diese Wirkung weitgehend zu mildern, ist der Steuersatz gesenkt worden. Der beabsichtigte Zweck ist keineswegs, den Verbrauch der begünstigten Grundnahrungsmittel zu erhöhen. Die Umsatzsteuerfreiheit des Exports dagegen ist ein eindeutiges Förderungsmittel. Es läßt sich denken, daß dieses Exportförderungsmittel, wenn ein allzugroßer Exportüberschuß es geraten sein läßt, abgebaut wird. [4]

Die uns beschäftigenden Umsatzsteuerpräferenzen zugunsten der Westberliner Produktion sind ebenfalls wirtschaftspolitische Förderungsmittel. Am ehesten sind sie mit den Vergünstigungen auf dem Gebiete der Ausfuhr zu vergleichen. Für die

---

1) § 7 Abs. 2 Ziff. 1 und Ziff. 2b Umsatzsteuergesetz

2) § 4 Ziff.4, § 7 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz

3) § 4 Ziff.1,2 und 3, § 16 Umsatzsteuergesetz

4) Dem steht auch nicht entgegen, daß in einer solchen Situation möglicherweise nicht die Umsatzsteuerfreiheit, sondern andere exportfördernde Maßnahmen abgebaut werden.

Förderung der Ausfuhr kennt das Umsatzsteuergesetz drei Vergünstigungen:

1. Die Umsatzsteuerfreiheit [1]
2. Die Ausfuhrvergütung [2]
3. Die Ausfuhrhändlervergütung [3]

Mit der Umsatzsteuerfreiheit soll die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Erzeugnisse auf dem Weltmarkt gefördert werden. Die Ausfuhrvergütung hat den Zweck, die umsatzsteuerliche Vorbelastung der deutschen Waren gegenüber ausländischen Waren auszugleichen. Die Ausfuhrhändlervergütung dient dem Schutz des Berufsstandes. Der ausländische Importeur soll nicht veranlaßt werden, die deutsche Ware direkt vom deutschen Produzenten oder von einem ausländischen Einfuhrhändler zu beziehen. Die Ausfuhrhändlervergütung korrigiert eine durch das Umsatzsteuergesetz an sich gegebene Belastung, weil sie sich zum Nachteil des Ausfuhrhändlers auswirken würde.

Es liegt nahe, die Umsatzsteuervergütung nach dem BHG mit der Ausfuhrvergütung zu vergleichen. In der Zeit vom Inkrafttreten des BHG bis zum 31.7.1952 erfüllte die Vergütung nach dem BHG den gleichen Zweck wie die Ausfuhrvergütung: Sie sollte die umsatzsteuerliche Vorbelastung der Ware beseitigen. Mit der Einführung der Umsatzsteuerfreiheit für die Westberliner Waren seit dem 1.8.1952 ist jedoch die Vorbelastung weggefallen, und die Vergütung hat ihr damaliges Motiv - im engeren Sinne des Wortes - verloren; sie ist eine Prämie auf Kosten des Fiskus. Ein Unterschied zwischen der Vergütung nach dem BHG und der Ausfuhrvergütung bestand von Beginn an bei dem Vergütungssatz. Die Ausfuhrvergütung kennt unterschiedliche Sätze. Die Waren sind in vier Klassen eingeteilt, der Vergütungssatz

---

1) § 4 Ziff. 3 Umsatzsteuergesetz
2) § 16 Abs. 2 Umsatzsteuergesetz
3) § 16 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz

schwankt zwischen 0,5 und 3% des Entgelts. Die unterschiedlichen Sätze sollen die unterschiedliche Vorbelastung ausgleichen. Bei der Vergütung nach dem BHG gab es immer einen einheitlichen Satz, anfangs von 3%, nach der Heraufsetzung des allgemeinen Satzes der Umsatzsteuer einen solchen von 4% des Entgelts. Ein weiterer Unterschied ist, daß die Ausfuhrvergütung dem Veräusserer gewährt wird, d.h. demjenigen, der an sich wegen des Vorganges steuerpflichtig wäre. Die Vergütung nach dem BHG dagegen kommt dem Erwerber zugute, der wegen des Vorganges gar nicht steuerpflichtig wird.

Die Umsatzsteuerfreiheit nach dem BHG wollen wir in gleicher Weise mit der Umsatzsteuerfreiheit für die Ausfuhr vergleichen. Sie wird in beiden Fällen den Veräusserern gewährt. Sie kann auch in beiden Fällen definitionsgemäß nur den Steuersatz ausmachen, der sonst zu zahlen wäre. Bis auf einige hier nicht wesentliche Unterschiede sind die beiden Vergünstigungen im Prinzip gleich.

Ein Unterschied der beiden Vergünstigungen nach dem BHG gegenüber denen für die Ausfuhr besteht jedoch in der regionalen Zuordnung der ersteren. Der deutsche Steuergesetzgeber ist in der Lage, die Vergünstigungen nach dem BHG anderen Umsatzsteuerpflichtigen vorzuenthalten, da er die Gesetzkompetenz hat. Dagegen entzieht sich die Reaktion des Auslandes auf die Vergünstigung der deutschen Ausfuhr seiner Macht. Allerdings könnten die deutschen Länder die Präferenz nach dem BHG - sollten sie das aus wirtschaftspolitischen Gründen für erforderlich halten - durch Ermäßigung von Länder- oder Gemeindesteuern abwehren. Das ist vor allem bei der Grund- und Gewerbesteuer der Fall, bei der sie die Hebesätze niedrig festsetzen können bzw. auf die Lohnsummensteuer überhaupt verzichten können. Immerhin wird dieses Entgegenkommen Grenzen haben.

So bleiben nach Abwägung aller wichtigen Faktoren die Umsatzsteuerpräferenzen nach dem BHG solche eigener Art.

b) Die Bedeutung der Brutto-Allphasen-Besteuerung im Zusammenhang mit den Umsatzsteuerpräferenzen

Eine besondere Wirkungstendenz erhalten die Umsatzsteuerpräferenzen durch das deutsche Umsatzsteuersystem. In Deutschland haben wir die sogenannte Allphasen-Brutto-Umsatzsteuer. Das bedeutet, daß jeder Umsatzakt eine Besteuerung auslöst, wobei der gesamte jeweilige Umsatzwert besteuert wird.

Diese Allphasen-Brutto-Umsatzsteuer steht im Gegensatz zu zwei anderen Systemen: der Allphasen-Netto-Umsatzsteuer und der Einphasen-Brutto-Umsatzsteuer. Die Nettosteuer nimmt zwar auch jeden Umsatzakt zum Anlass der Besteuerung, jedoch besteuert sie nur den jeweils hinzugefügten Wertzuwachs. Am Ende einer Produktion sind dann sämtliche Wertschöpfungsbeiträge besteuert worden. Die Einphasensteuer besteuert ebenfalls den ganzen Umsatzwert nur einmal, jedoch nicht in einzelnen Phasen. Die Steuer wird entweder am Anfang oder am Ende der Produktion erhoben.

Bei dem deutschen System werden nicht nur verschiedene Waren verschieden besteuert, sondern selbst gleiche, wenn sie verschieden oft umgesetzt werden. Diese Ungleichheit ist das eine Merkmal des Systems, die kumulative Wirkung das zweite. Die typische Abwehr ist die Konzentration mehrerer Produktionsstufen in einem Unternehmen. Jedem Umsatzakt muß eine "Herstellung" vorausgegangen sein. Im fiskalischen Interesse hat man diesen Begriff sehr weit gefaßt. Der § 12 UStDB definiert als Herstellung "jede Be- oder Verarbeitung, die die Marktgängigkeit eines Gutes verändert." Lediglich bestimmte im Gesetz vorgesehene Vorgänge sind steuerunschädlich: Kennzeichnen, Umpacken, Umfüllen und das Anbringen von Steuerzeichen.

In unserem Zusammenhang interessieren vor allem zwei Eigenarten der deutschen Umsatzsteuer:

1. daß die Bemessungsgrundlage der jeweilige Umsatzwert ist und
2. der weite Begriff der Herstellung, die die Besteuerung auslöst.

Da das BHG an die Merkmale des Umsatzsteuergesetzes anknüpft, folgt aus der ersten Eigenart, daß die Kostenersparnis durch Umsatzsteuerfreiheit und die Prämie durch Umsatzsteuervergütung mit dem Umsatzwert steigen. Bei hochwertigen Gütern fallen die Vorteile des BHG also besonders ins Gewicht.

Die zweite Eigenart bedeutet, daß jede Be- oder Verarbeitung eines Gutes in Westberlin die Inanspruchnahme der Präferenzen auslöst, sofern die anderen Bedingungen erfüllt sind. Ist die "Herstellung" in Westberlin mit einem Kostennachteil verbunden, so wird dieser um so eher ausgeglichen, je kleiner der Anteil der Herstellungskosten in Berlin am Umsatzwert ist.

Theoretisch ergibt sich daraus der Schluß, daß es bei der Verlagerung von Produktionsphasen von Westdeutschland nach Westberlin sinnvoll ist, besonders hochwertige Produktionen mit möglichst geringem Fertigungsanteil nach Westberlin zu legen. Es darf natürlich nicht außer acht gelassen werden, daß die Umsatzsteuerpräferenz nur einer von vielen Faktoren, die eine solche Entscheidung bestimmen, ist. Die Zerlegung eines Fertigungsprozesses ist weitgehend von technischen Gegebenheiten abhängig. Immerhin zeigt sich, daß diese Präferenzen geeignet sind, die Verlagerung der für Westberlin typischen Produktionen - die Herstellung hochwertiger Erzeugnisse - wirksam zu unterstützen.

Die genannten Wirkungen treffen natürlich auch für die alteingesessenen Westberliner Unternehmen zu. Sie gelten hier nur in dem Sinne, daß die Produktionszweige in unterschiedlicher Weise von den Präferenzen profitieren, je nachdem, in welchem Maße sie die Voraussetzungen, die eine besondere Begünstigung bewirken, aufweisen. Im allgemeinen wird man sagen können, daß materialintensive Produktionen größere Vorteile von den Präferenzen haben als lohnintensive.

Exkurs: Die Wirkung der Umsatzsteuerpräferenzen dargestellt am Modell eines monopolistischen Anbieters.

Bevor wir die Auswirkungen der Umsatzsteuerpräferenzen auf die Berliner Wirtschaft untersuchen, wollen wir die Wirkung an einem Modell betrachten. Wir wählen zu diesem Zweck das Modell eines monopolistischen Anbieters. Die Ergebnisse dieser Betrachtung sind allerdings nicht auf die Wirklichkeit zu übertragen. Die vielen Berliner Anbieter sehen sich verschiedenen Marktformen gegenüber; das Monopol dürfte die Ausnahme bilden. Selbst aber bei einem Monopol werden in der Wirklichkeit nicht alle Voraussetzungen erfüllt sein, die wir dem Modell als Daten zugrunde legen. Trotzdem ist die Betrachtung nicht nutzlos, weil sie eine Möglichkeit bietet, das grundsätzliche Problem zu erkennen.

In unserem Modell sollen folgende Voraussetzungen gelten:

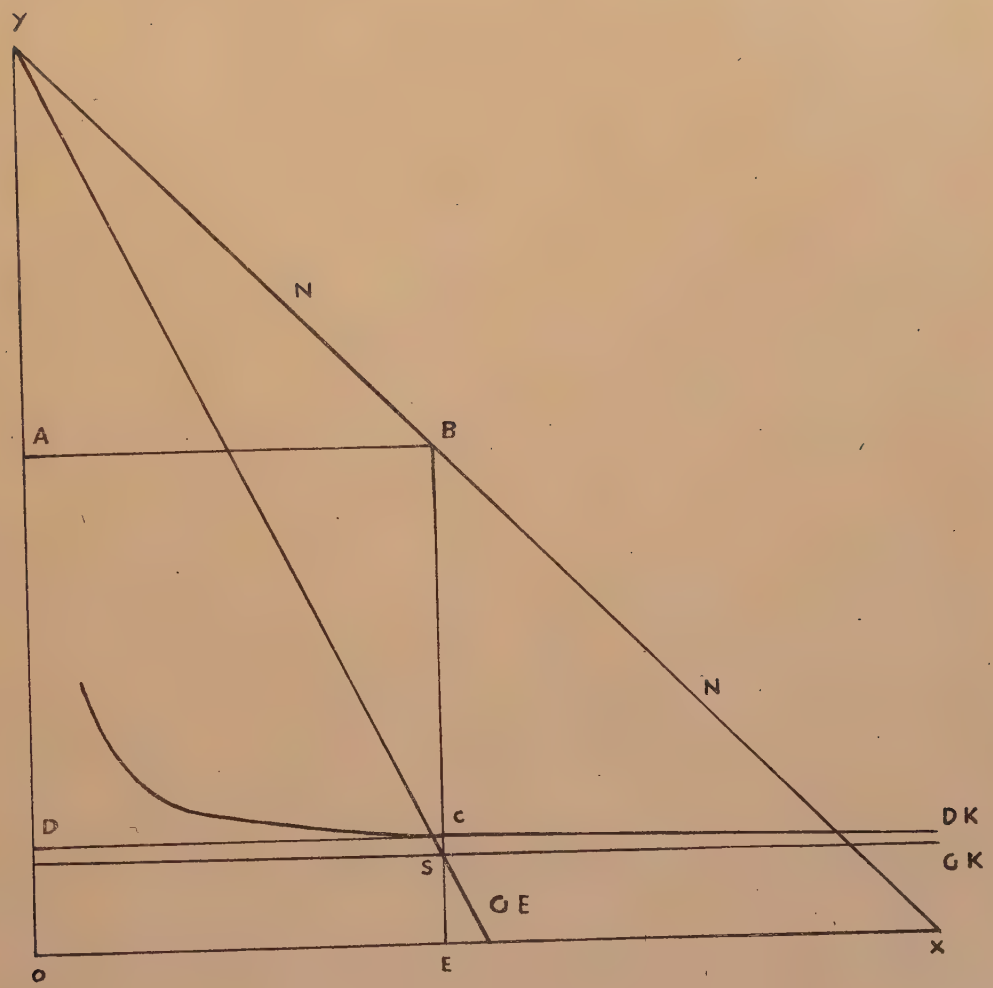
1. Der Anbieter sieht sich einer Nachfrage gegenüber, bei der eine steigende Angebotsmenge nur zu einem fallenden Preis untergebracht werden kann. Tragen wir auf der Ordinate die Preise und auf der Abzisse die Mengen ab, so verläuft die Nachfragekurve von links oben nach rechts unten.

2. Der Anbieter hat keine Konkurrenten. Er kann entsprechend der Nachfrage Preise oder Mengen festsetzen (Aktionsparameter), es ergeben sich Mengen oder Preise (Erwartungsparameter).

3. Die Gesamtkosten des Anbieters verlaufen linear ansteigend, die Grenzkosten sind also konstant.

4. Der Anbieter erstrebt den maximalen Gewinn. Er wählt diejenige Preis-Mengenkombination, bei der die Grenzkosten gleich dem Grenzerlös sind.

Die Figur 1 stellt dieses Grundmodell dar.



Figur 1

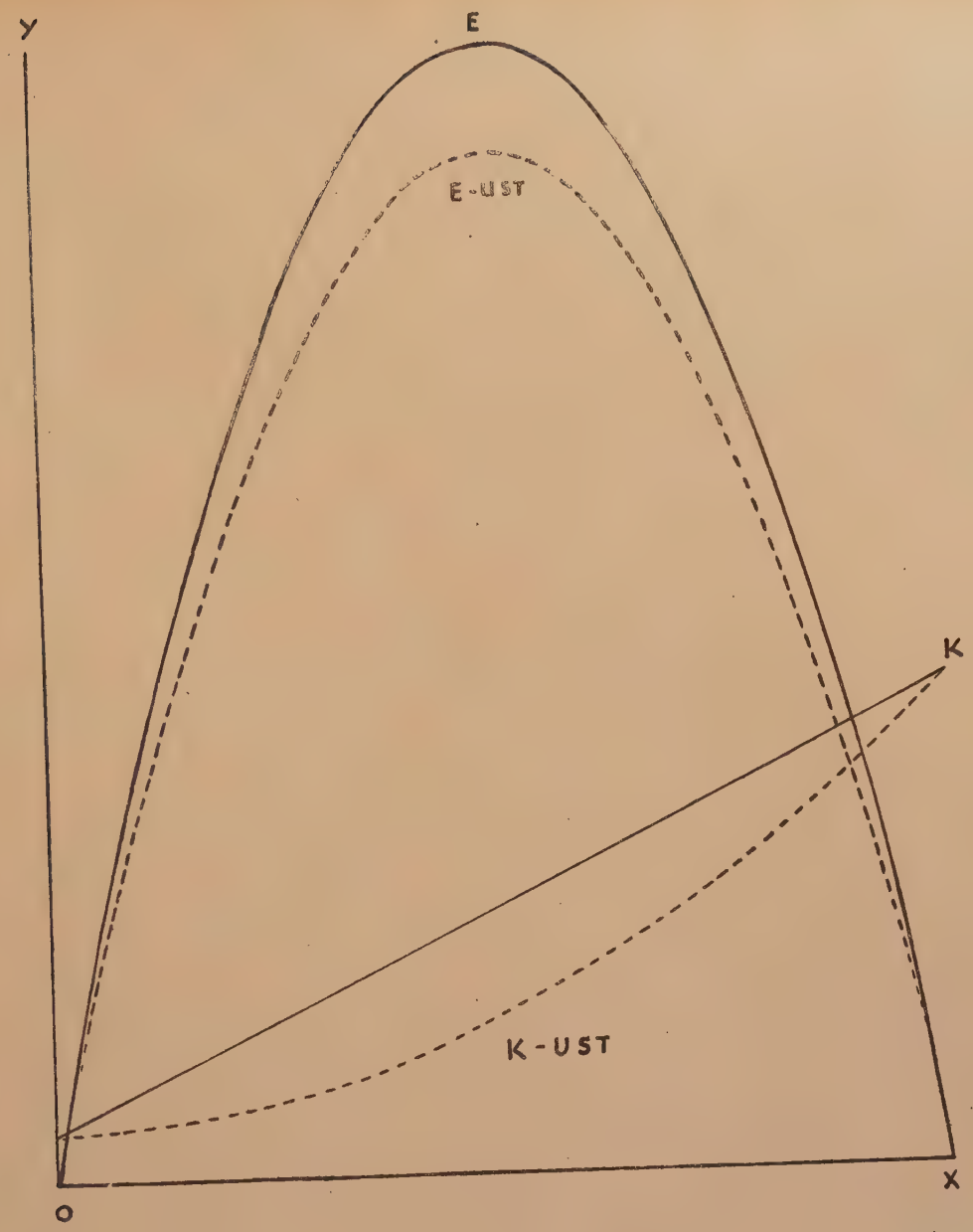
Sind GK die Grenzkosten und GE der Grenzerlös, so ergibt sich deren Gleichheit im Punkte S. Bei der Menge OE und dem Preise OA ergibt sich der maximale Gewinn. Er wird ausgedrückt durch die Fläche ABCD. Die Punkte C und D werden durch Einzeichnung der Kurve der Durchschnittskosten (DK) gefunden.

1. Die Umsatzsteuerfreiheit

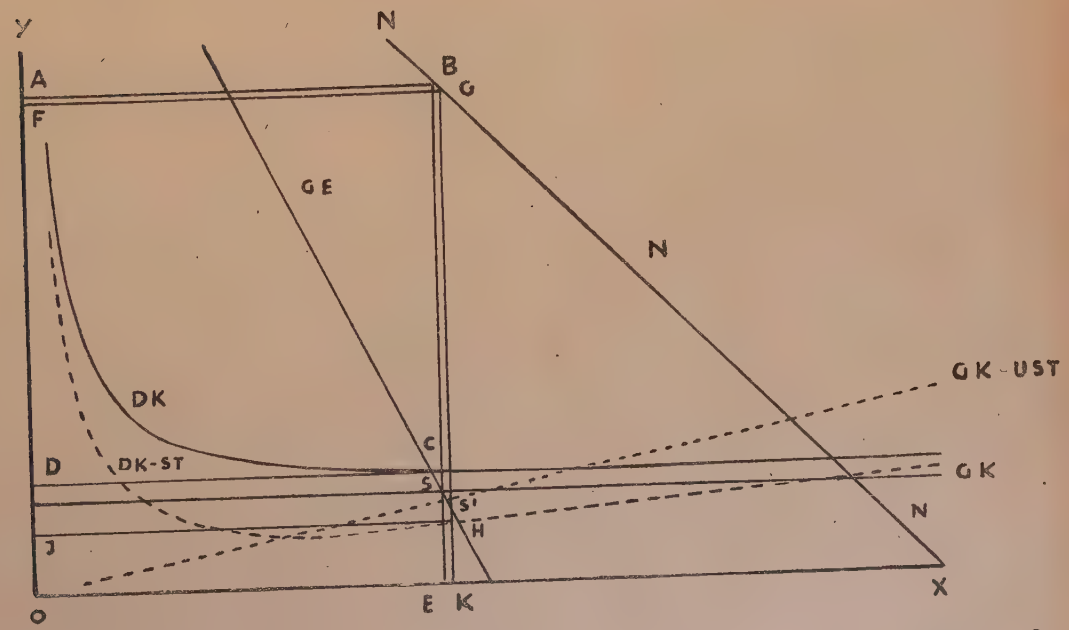
Wir wollen zunächst die Wirkung der Umsatzsteuerfreiheit darstellen. Da die Umsatzsteuer eine Kostensteuer ist, kommt die Umsatzsteuerfreiheit einer Kostensenkung gleich. Die Art der Kostensenkung und damit der Verlauf der um die Umsatzsteuer verminderten Kostenkurve ist abhängig von dem Umlauf der Erlöskurve. Im Erlösmaximum ist die Kostensenkung am größten, weil in diesem Punkt die höchste Umsatzsteuer zu zahlen gewesen wäre. Die neue Kurve der Gesamtkosten hat den in Figur 2 angedeuteten Verlauf. Die Kurve E-UST dient lediglich der Ermittlung der Kurve K-UST; sie ist eine Hilfskurve ohne selbstständige Aussagekraft.

Entsprechend ergibt sich ein neuer Verlauf der Grenzkostenkurve. Im Umsatzmaximum schneidet die neue die alte Grenzkostenkurve, da in diesem Punkte die Steigung der neuen und alten Kostenkurve gleich ist. Vor diesem Punkt liegt die um die Umsatzsteuer verminderte Grenzkostenkurve unter der alten, hinter diesem Punkte über der alten Grenzkostenkurve. Der Verlauf ergibt sich aus Figur 3. Aus dieser Darstellung ist auch weiter ersichtlich, daß sich ein neuer Schnittpunkt von Grenzkostenkurve und Grenzerlöskurve ergibt (S'), der - bei der unterstellten Gewinnmaximierung - zu einer größeren Absatzmenge (OK) bei gesenktem Preise (OF) führt.

Da die Vergrößerung der Absatzmenge im elastischen Bereich der Nachfragekurve stattfindet, muß sie trotz des geringeren



Figur 2



Figur 3

Preises zu einem höheren Gesamterlös als vorher führen. Der (maximale) Gewinn ist ebenfalls höher als vor der Steuerbefreiung, da der Gesamterlös gestiegen, die Gesamtkosten dagegen gefallen sind. In der Figur 3 ist der neue Gewinn durch die Fläche FGHJ, der alte Gewinn durch die Fläche ABCD dargestellt. Die Punkte HJ bzw. CD ergeben sich, wenn man die Kurve der Durchschnittskosten bei Steuerfreiheit bzw. ohne Steuerfreiheit einzeichnet.

Das Ergebnis unserer Überlegungen ist, daß unter den für das Modell geltenden Voraussetzungen die Einführung der Umsatzsteuerfreiheit zu einer

Preissenkung,
Mengenausdehnung,
Erlöserhöhung und
Gewinnerhöhung

führt.

Eine weitere Feststellung ist über das Ausmaß der Umsatzsteigerung zu treffen. Das Ausmaß hängt ab:

1. Von der Höhe der ursprünglichen Grenzkosten
2. Von dem Umsatzsteuersatz, d.h. der Höhe der Präferenz, und der dadurch bedingten Neigung der neuen Grenzkostenkurve.

Zu 1: Je höher die ursprünglichen Grenzkosten sind, desto kleiner ist die Menge, bei der sich Grenzkostenkurve und Grenzerlöskurve schneiden, bei der also der maximale Gewinn erzielt wird. Je kleiner die Menge ist, um so höher ist aber auch der Preis. Eine durch eine Verschiebung der Grenzkostenkurve verursachte Preisminderung führt aber zu um so größerem Erlöszuwachs, je höher der ursprüngliche Preis war. Die Elastizität der Nachfragekurve ist ja nicht konstant, sondern fällt mit dem Preis. Höhere Elastizität

bedeutet nichts anderes, als größere Auswirkungen einer Preissenkung auf den Umsatz. Auch die Tatsache, daß die Grenzerlöskurve von der Grenzkostenkurve bei einem höheren positiven Wert geschnitten wird, besagt nichts anderes, als daß der Umsatzzuwachs größer ist, als bei geringerem positiven Wert.

Zu 2: Aus der graphischen Darstellung ist auch ersichtlich, daß bei gegebener Höhe der Grenzkosten die Mengenausdehnung und damit die Umsatzerhöhung um so größer sein muß, je steiler die neue Grenzkostenkurve verläuft. Nun erhält die neue Grenzkostenkurve ihre Neigung von zwei Komponenten. Die eine ist die Neigung der Nachfragekurve. Je flacher diese verläuft, um so flacher verläuft die Umsatzkurve. Da die neue Grenzkostenkurve ihre Verschiebung - bei gegebenem Steuersatz - durch eine vom Umsatz abhängige Größe erfährt, verläuft auch sie flacher. Diese unterschiedlichen Neigungen haben jedoch keinen Einfluß auf das Ausmaß der Umsatzsteigerung, da sich mit der Nachfragekurve gleichermaßen die Grenzerlöskurve und die neue Grenzkostenkurve verschieben. Dagegen ist die andere Komponente, die auf die Neigung der neuen Grenzkostenkurve Einfluß hat, nämlich der Steuersatz, von Bedeutung für das Ausmaß der Umsatzsteigerung. Je höher der Steuersatz, je höher die dadurch bedingte Kostenminderung, desto größer ist die Abweichung der neuen von der alten Grenzkostenkurve. Um so größer wird aber auch der Umsatzzuwachs.

2. Die Umsatzsteuerfreiheit bei Berücksichtigung eines Kostennachteils

Die bisherige Betrachtung stellte zwei Situationen eines Anbieters gegenüber: Die Lage vor und nach der Umsatzsteuerfreiheit. Da die Umsatzsteuerfreiheit einen bei dem Berliner Unternehmer angenommenen Kostennachteil ausgleichen soll, müssen

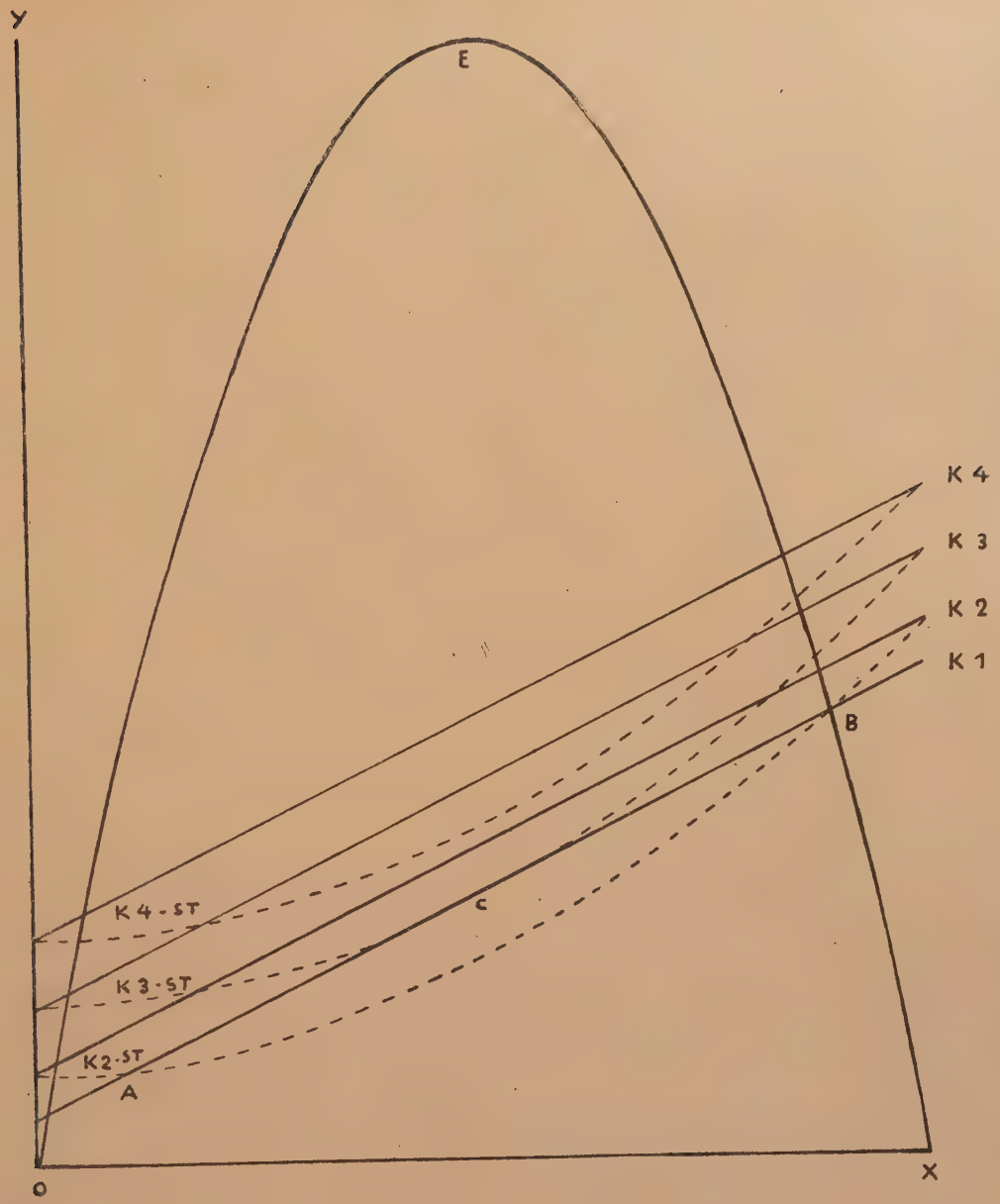
wir deshalb in unserem Modell die Wirkung eines Kostennachteils berücksichtigen. Es ergeben sich gewisse Unterschiede, ob wir einen Kostennachteil bei den fixen oder bei den variablen Kosten annehmen. Wir wollen beide Fälle getrennt betrachten.

a) Ein Kostennachteil bei den fixen Kosten

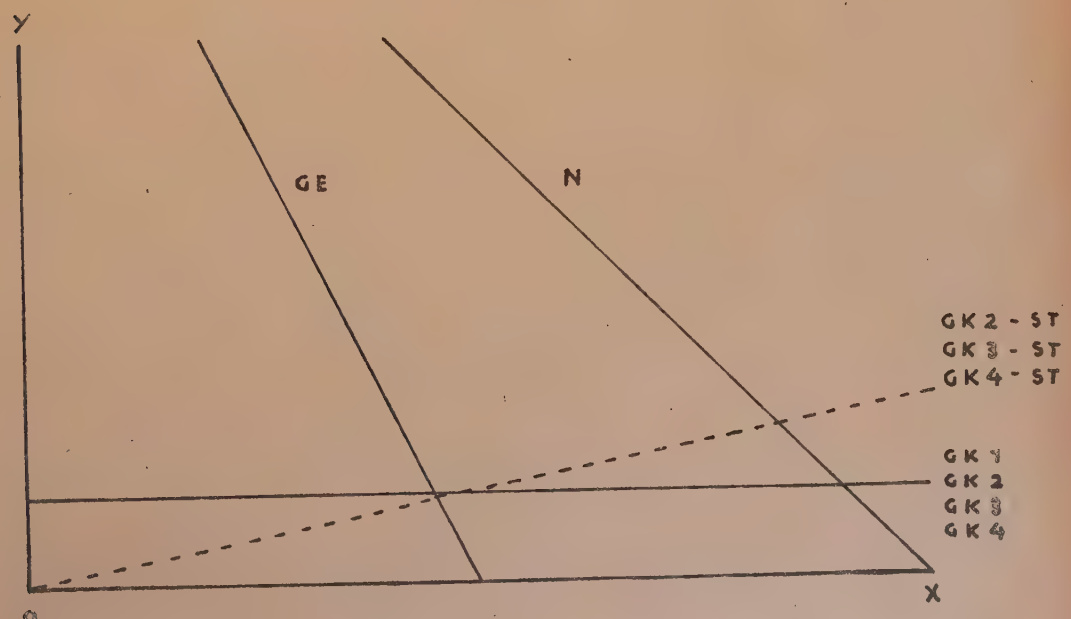
Ein Kostennachteil bei den fixen Kosten zeigt sich in unserem Modell in einer Parallelverschiebung der Kurve der Gesamtkosten. Die Kurven K_2, K_3 und K_4 in Figur 4 drücken solche durch unterschiedliche Kostennachteile gekennzeichneten Kurven aus. Berücksichtigen wir den - bei gegebener Umsatzkurve und gegebenem Steuersatz - sich ergebenden Kostenvorteil durch die Umsatzsteuerfreiheit, so verschieben sich die Kurven K_2, K_3 und K_4 in der in Figur 4 angedeuteten Weise nach K_2-ST, K_3-ST und K_4-ST. Ob der Kostennachteil durch den Kostenvorteil ausgeglichen wird, hängt von der Höhe des Kostennachteils ab (bei gegebener Umsatzkurve und gegebenem Steuersatz). Im Falle K_4-ST gelingt der Ausgleich nicht. Im Falle K_3-ST findet er lediglich im Umsatzmaximum statt (Punkt C). Im Falle K_2-ST erfolgt der Ausgleich bei den Mengen zwischen den Punkten A und B. Die Wirkung des Kostenvorteils durch die Umsatzsteuerfreiheit ist am stärksten im Umsatzmaximum.

Da unser monopolistischer Anbieter den maximalen Gewinn anstreben soll, wird er nicht die Menge des maximalen Umsatzes anbieten, sondern diejenige, bei der Grenzkosten und Grenzerlös gleich sind. Die Kurve der Grenzkosten wird durch einen Fixkostennachteil nicht verändert, da die Neigung der Gesamtkostenkurve unverändert bleibt.

Wir haben lediglich wieder jene in Figur 3 gezeigte Veränderung der Grenzkostenkurve zu beachten, die sich durch die Kostensenkung infolge der Steuerfreiheit ergibt (Figur 5). Daraus



Figur 4



Figur 5

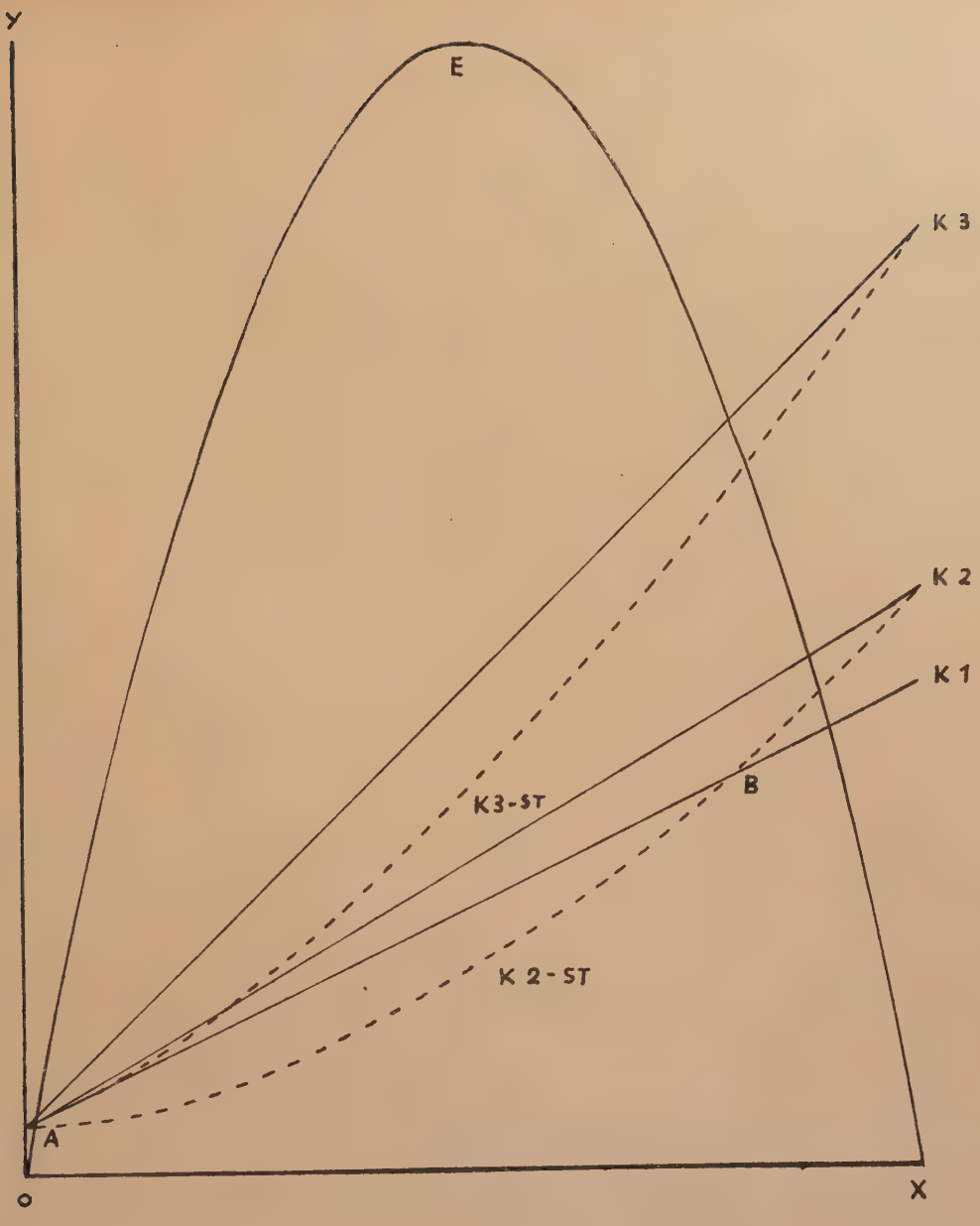
folgt, daß die Menge, bei der der maximale Gewinn erzielt wird, durch die Berücksichtigung eines Fixkostennachteils nicht verändert wird. Es kann sich aber die Höhe des (maximalen)Gewinns ändern. Ob und in welcher Weise er sich verändert, hängt davon ab, ob und in welcher Weise bei dieser Menge der Kostenvorteil den Kostennachteil ausgleicht. Das kann offenbar nur der Fall sein, wenn die Gesamtkostenkurve einen der Kurve K_2-ST (Figur 4) ähnlichen Verlauf hat, d.h. wenn die Kurve K_1 geschnitten wird, da die Menge des maximalen Gewinns vor der Menge des maximalen Umsatzes liegt.

b) Ein Kostennachteil bei den variablen Kosten

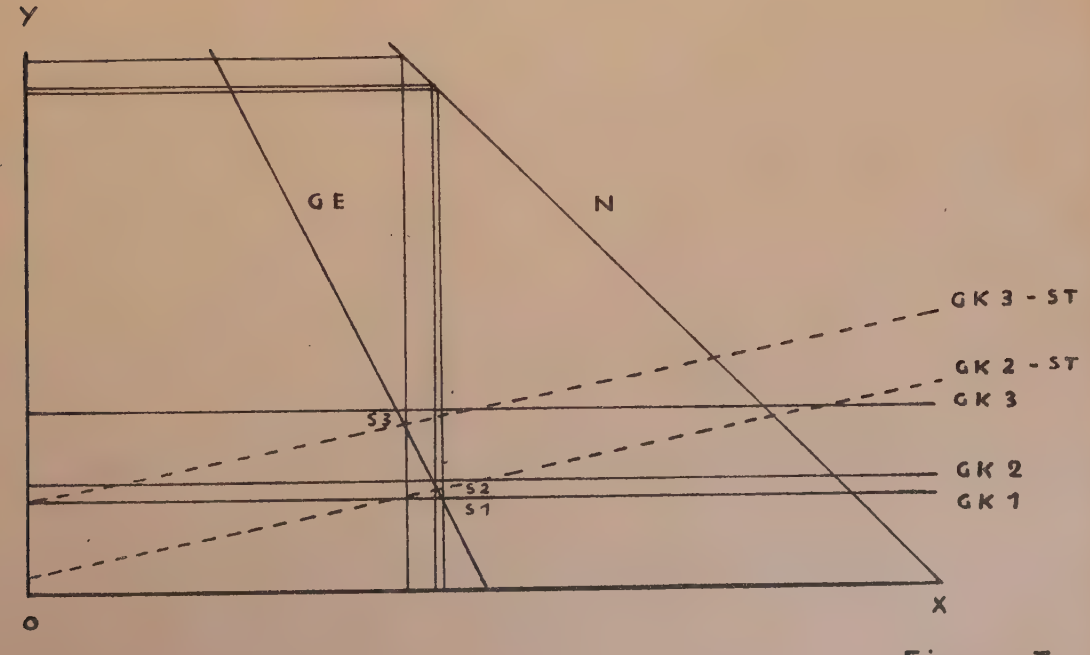
Ein Kostennachteil bei den variablen Kosten zeigt sich in einem steileren Verlauf der Gesamtkostenkurve (K_2 und K_3 in Figur 6). Berücksichtigen wir den Kostenvorteil durch Steuerfreiheit, so ergeben sich die Kurven K_2-ST und K_3-ST. Auch in diesem Falle hängt es - bei gegebener Umsatzkurve und gegebenem Steuersatz - von der Höhe des Kostennachteils der variablen Kosten ab, ob der Ausgleich durch den Kostenvorteil infolge Steuerfreiheit gelingt. Bei K_2-ST erfolgt der Ausgleich zwischen den Punkten A und B, bei K_3-ST erfolgt er nicht.

Aus Figur 6 ist zu ersehen, daß sich der Schnittpunkt B mit steigendem Kostennachteil immer mehr dem Punkte A nähert. Im elastischen Bereich der Nachfragekurve ist demnach der Ausgleich des Kostennachteils durch den Kostenvorteil am ehesten möglich.

Da der monopolistische Anbieter entsprechend unserer Voraussetzung den maximalen Gewinn verwirklichen soll, wird er wiederum diejenige Menge anbieten, bei der Grenzkosten und Grenzerlös gleich sind. Befindet er sich auf der Kurve K_2 (Figur 6) wird er den Schnittpunkt S_2 (Figur 7), befindet er



Figur 6



Figur 7

sich auf der Kurve K_3, wird er den Schnittpunkt S_3 wählen. Gefragt wird auch hier wieder, ob der (maximale) Gewinn, der sich bei diesen Preis-Mengen-Kombinationen ergibt, größer oder kleiner ist als derjenige, der sich dann ergibt, wenn weder ein Kostennachteil noch ein Kostenvorteil gegeben ist (K_1 bzw. GK_1 = GE). Die Frage kann nicht allgemein beantwortet werden, da sich bei den neuen Preis-Mengen-Kombinationen sowohl Erlös als auch Kosten verändern.

Der Erlös kann gegenüber dem Erlös ohne Kostennachteil und ohne Kostenvorteil

a) größer sein (wenn der Kostennachteil so gering ist, daß der neue Schnittpunkt von GK-ST und GE rechts unterhalb von S_1 liegt),
b) gleich sein (wenn der Kostennachteil zufällig eine Größe hat, daß der neue Schnittpunkt von GK-ST und GE auf S_1 fällt),
c) kleiner sein (wenn der Kostennachteil so groß ist, daß der neue Schnittpunkt von GK-ST und GE links oberhalb von S_1 liegt).

Da ein gegebener Kostenvorteil unterstellt wird, muß der maximale Gewinn in den Fällen a) und b) größer sein, als der maximale Gewinn, der sich ohne Kostennachteil und ohne Kostenvorteil ergibt. Wandert der neue Schnittpunkt von GK-ST mit steigendem Kostennachteil von S_1 auf der Kurve GE aufwärts (Fall c), nimmt der (maximale) Gewinn ab bis ein Punkt erreicht ist, an dem die (maximalen) Gewinne gleich groß sind. Ein weiterhin steigender Kostennachteil führt zu geringeren (maximalen) Gewinnen.

2. Die Umsatzsteuervergütung

Versuchen wir die Wirkung der Umsatzsteuervergütung modellmässig darzustellen, so müssen wir zunächst berücksichtigen,

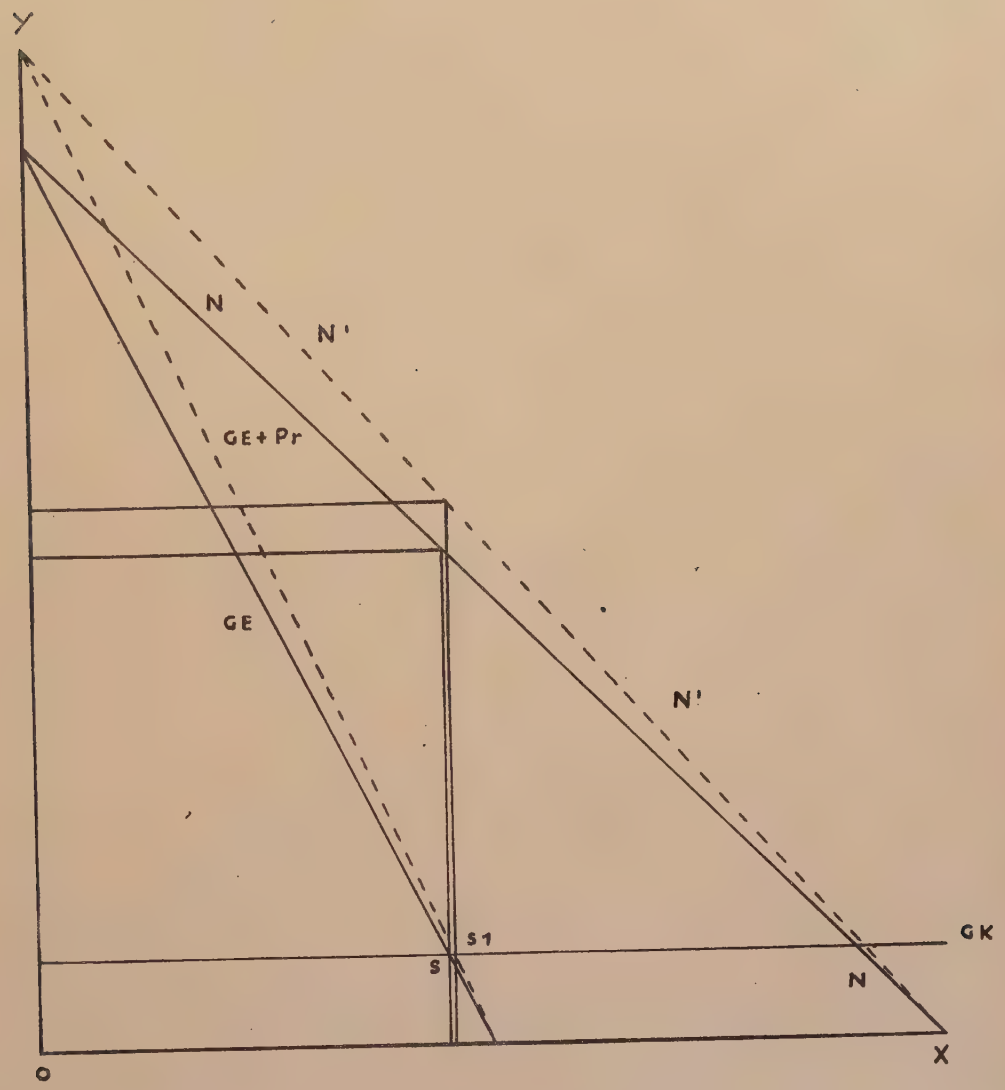
daß diese kein Kostenelement des Anbieters ist, sondern eine Prämie, die der Erwerber erhält. Veräußerungspreis und tatsächlicher Erwerbspreis (nach der Vergütung) sind nicht identisch.

Ob die Prämie dem Erwerber voll zufließt, oder ob der Veräußerer diese Prämie ganz oder teilweise für sich in Anspruch nimmt, indem er seinen Angebotspreis ganz oder teilweise um die Prämie erhöht, ist eine Frage der konkreten Marktsituation. Wir wollen im folgenden annehmen, daß es dem Anbieter gelingt, den Preis um die Prämie zu erhöhen. Wir gehen dabei wieder von unserem Grundmodell aus. Jeder alternative Preis auf der alten Nachfragekurve (NN in Figur 8) kann um den Betrag der Prämie erhöht werden.

Die Erhöhung ergibt sich nach der Formel

$$\frac{100 \cdot \text{Steuersatz}}{100 - \text{Steuersatz}}$$

Die so veränderte Nachfragekurve N'N' hat den in Figur 8 gezeichneten Verlauf. Entsprechend ändert sich auch die Kurve des Gesamterlöses und diejenige des Grenzerlöses (GE + Pr in Figur 8). GE + Pr und (unveränderte) Grenzkosten schneiden sich nunmehr in S_1. Die Angebotsmenge hat sich erhöht, der Preis ebenfalls. Jedoch erhält der Erwerber die Differenz zwischen dem neuen höheren Preis und demjenigen, der sich bei der neuen Menge auf Grund der alten Nachfragekurve ergeben würde, als Vergütung zurück. Für die Erwerber hat sich der Preis - unter Berücksichtigung der Vergütung - gesenkt. Die Absatzmenge hat sich erhöht. Der Gewinn des Anbieters hat sich ebenfalls erhöht, da er die Prämie für sich behält und die Kosten nicht gestiegen sind.



Figur 8

Bei einer teilweisen Einbehaltung der Prämie durch den Anbieter treten die eben geschilderten Veränderungen - nur abgeschwächt - ein.

Die Ergebnisse dieser Modellbetrachtung gelten - das muß wiederholt werden- nur für das Modell unter den anfangs genannten Voraussetzungen. Eine Übertragung der Ergebnisse auf die Berliner Verhältnisse ist nicht möglich.

II. Die Auswirkungen der Umsatzsteuerpräferenzen auf die Westberliner Wirtschaft

Wenn wir die Auswirkungen der Umsatzsteuerpräferenzen auf die Westberliner Wirtschaft untersuchen wollen, müssen wir uns erinnern, daß diese Präferenzen nur eines von mehreren Förderungsmitteln darstellen. Der unbestreitbare wirtschaftliche Aufschwung in allen Jahren seit der Blockade allein ist deshalb kein Beweis für die Wirksamkeit der uns interessierenden Präferenzen. Neben den Westberliner Förderungsmitteln war vor allem die allgemeine konjunkturelle Entwicklung des Bundesgebiets und des westlichen Auslands für Westberlin von großer Bedeutung, da Westberlin an dieser Entwicklung teilnehmen konnte. Es entsteht die Frage nach der Methode, nach der wir dennoch zu einem Ergebnis gelangen können. Wir werden zunächst die umsatzsteuerlich begünstigten Lieferungen ins Bundesgebiet betrachten. Sodann werden wir die Lieferungen einiger besonderer Erzeugnisse gesondert untersuchen. Nachdem wir dann die Kostenvor- und-nachteile der Westberliner Wirtschaft betrachtet haben, wollen wir die haushaltsmässigen Auswirkungen, d.h. das entgangene Umsatzsteueraufkommen, ermitteln.

1. Die Entwicklung der umsatzsteuerlich begünstigten Lieferungen ins Bundesgebiet

Die Angaben über die umsatzsteuerlich begünstigten Lieferungen ins Bundesgebiet erhalten wir aus der Aufstellung über die erteilten Ursprungsbescheinigungen des Senators für Wirtschaft und Kredit.

Die Werte der jährlich erteilten Ursprungsbescheinigungen und die prozentualen Steigerungen

	Mio DM	Steigerung in %
1950 *)	745,6	
1951	1.409,7	(+ 89,0)
1952	1.745,5	+ 23,8
1953	2.243,9	+ 28,6
1954	2.637,5	+ 17,3
1955	3.349,4	+ 27,1
1956	3.969,9	+ 18,5
1957	4.411,8	+ 11,1

*) nur für März bis Dezember

Die oben angegebenen Werte zeigen ganz allgemein ein starkes - allerdings unterschiedliches - Ansteigen der Lieferungen ins Bundesgebiet. Um die Jahreswerte vergleichen zu können, müßte zunächst das Ergebnis von 1950 korrigiert werden, da die Ursprungsbescheinigungen erst mit dem Inkrafttreten des BHG, also ab 1.3.1950, erteilt wurden und die Lieferungen für Januar und Februar 1950 fehlen. Legt man für diese beiden Monate Lieferungen von etwa je 30 Millionen DM zugrunde, so kommt man zu einem Jahreswert von rd. 805 Mill.DM. Der Versuch, auf diese Weise die Steigerung der Lieferungen des Jahres 1950 gegenüber 1949 als Beweis der Wirksamkeit der Umsatzsteuervergütungen zu benutzen, muß jedoch fehlschlagen, da das Jahr 1949 wegen der Blockade anormale Werte aufwies. Eine Steigerung der Lieferungen mußte nach Aufhebung der Blockade auch ohne Vergünstigungen eintreten.

Inwieweit dieser Umstand auch bei einem Vergleich der Jahre 1951 und 1950 noch eine Rolle spielt, kann nicht mit Be-

stimmtheit gesagt werden. Korrigiert man das Ergebnis für 1950 auf 805 Mill.DM, so ergibt sich für 1951 eine Zunahme der Lieferungen von 75% statt 89%. Wahrscheinlich ist die Steigerung durch das BHG positiv beeinflußt worden. Ebenso wahrscheinlich ist jedoch, daß die Höhe der Zunahme wegen des niedrigen Niveaus von 1950 so außergewöhnlich groß war.

Wie schwierig eine Ableitung der Wirksamkeit der Umsatzsteuervergünstigungen aus der obigen Aufstellung ist, beweist die Betrachtung der folgenden Jahre. Im Jahre 1952 wurde die Umsatzsteuerfreiheit für den Westberliner Lieferanten wirksam.

Trotzdem war die prozentuale Zunahme in 1952 gegenüber 1951 geringer als ein Jahr später. Zwei Gründe sind - nicht nur für dieses Jahr - zu berücksichtigen. Einmal hängt die Höhe der Lieferungen Westberlins in das Bundesgebiet - wie erwähnt - von der konjunkturellen Entwicklung im Bundesgebiet ab. Die wirtschaftliche Lage des Bundesgebietes muß sogar als ein wesentlicher Bestimmungsgrund für die jeweilige Situation Westberlins, insbesondere für seine Lieferungen ins Bundesgebiet, betrachtet werden. Zum anderen aber ist die Fertigungszeit der Güter unterschiedlich. Bei den Investitionsgütern wird die Wirkung u.U. erst Monate später sichtbar werden. Es kommen außerdem noch andere, je nach Produktionszweig unterschiedliche Momente hinzu, die eine sofortige Absatzsteigerung Westberliner Erzeugnisse im Bundesgebiet nach Einführung solcher Vergünstigungen verhindern. Oftmals muß ein Vertreternetz geschaffen werden, manchmal Auslieferungsläger errichtet werden. In anderen Fällen müssen auf andere Weise neue Geschäftsverbindungen geknüpft werden. Es gibt eine Fülle von Ursachen, die eine sofortige Wirkung solcher Präferenzen verhindern. In den genannten Zahlen überlagern sich also mehrere Tendenzen, die ein eindeutiges Ergebnis nicht zulassen.

Auch die Betrachtung der absoluten monatlichen Werte (s.unten) ergibt keine Anhaltspunkte für eine Aussage. Die monatlichen Werte sind stark von saisonalen Einflüssen geprägt, die sich vor allem durch die Bekleidungs- und Elektroindustrie ergeben (Kurve S.82). So zeigen sich starke Schwankungen innerhalb eines allgemeinen Anstiegs. Der Trend weist jedoch keine auffällige Änderung auf, die einen Hinweis auf die uns interessierende Frage geben könnte.

Erteilte Ursprungsbescheinigungen in den Jahren 1950/57

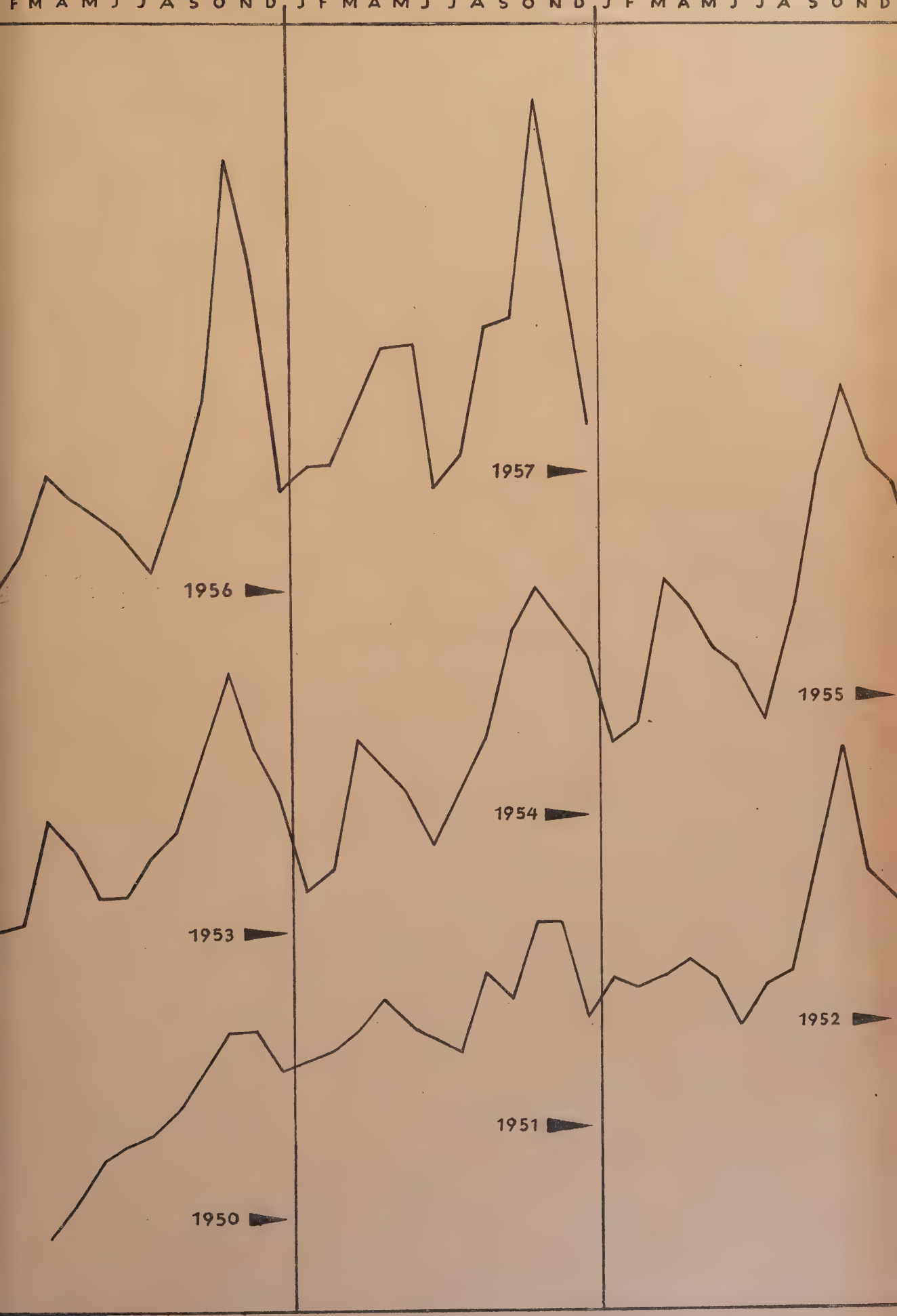
Monatswerte in Mio DM

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Jan.		96.6	128.5	148.2	163.1	222.4	282.3	328.7
Febr.		100.6	125.2	150.7	171.5	228.2	297.2	330.5
März	29.4	108.6	129.8	191.0	223.3	284.7	327.3	355.6
April	42.1	121.7	135.6	181.1	210.5	274.8	317.9	374.9
Mai	59.6	109.4	128.7	160.8	201.8	256.7	310.5	376.3
Juni	63.8	105.0	110.2	161.0	180.9	248.5	304.1	321.6
Juli	68.2	100.0	126.2	177.2	209.4	229.6	289.5	332.9
Aug.	78.2	130.7	131.3	187.3	221.8	266.2	315.9	383.4
Sept.	94.0	121.8	177.9	220.3	263.1	325.9	355.3	386.9
Okt.	108.2	150.9	219.4	249.4	280.8	360.6	447.5	468.7
Nov.	108.4	150.6	170.8	218.1	267.8	330.2	402.3	407.5
Dez.	93.7	113.8	161.9	198.8	254.7	321.6	320.1	344.8

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung begnügte sich in seinem Bericht über das Jahr 1952 [1] mit der Feststellung: "Die günstige Änderung des konjunkturellen Klimas wurde in ihrer Auswirkung auf die Industrieproduktion Westberlins durch die neuen Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung, insbesondere die Verdoppelung der Umsatzsteuerrückvergütung zusätzlich

1) DIW Wochenbericht Nr. 51/52 Jahrg. 1952 S.211

teilte Ursprungsbescheinigungen in den Jahren 1950 -1957



und wirksam unterstützt." Die Berliner Zentralbank schrieb: "Die relativ günstigen Ergebnisse in der zweiten Jahreshälfte sind jedoch nicht nur auf die Veränderung der konjunkturellen Situation und vermehrte eigene Anstrengungen Westberlins zurückzuführen, sondern waren auch eine Folge zusätzlicher Hilfen der Bundesregierung. Hierzu rechnet insbesondere die am 1.August 1952 eingeführte Befreiung Westberliner Unternehmer von der Umsatzsteuer für Westberliner Erzeugnisse, die an Unternehmer im Bundesgebiet geliefert werden. Damit wurde die Rückvergütung der Umsatzsteuer an den westdeutschen Bezieher Westberliner Erzeugnisse sinnvoll ergänzt."[1)]

Auch die Industrie- und Handelskammer kam zu dem gleichen allgemein gehaltenen Ergebnis: "Ohne diese beiden Formen der Umsatzsteuervergünstigung, ..., ist die Aufwärtsentwicklung der Berliner Lieferungen in das Bundesgebiet ... nicht denkbar."[2)]

Die zitierten Urteile sind positiv, ohne daß sie jedoch näher begründet werden. Unsere Analyse der Lieferwerte hat ebenfalls keine exakte Beweisführung ermöglicht. Trotzdem möchten wir behaupten, daß die umsatzsteuerliche Sonderbehandlung Westberlins zu einem erheblichen Teil jene Aufwärtsentwicklung der Lieferungen ins Bundesgebiet ermöglicht, auf jeden Fall wirksam unterstützt hat. Zu dieser Behauptung rechtfertigen uns die Ergebnisse unserer theoretischen Analyse. Sie zeigten, daß die Maßnahmen auf dem Gebiete der Umsatzsteuer geeignet waren, der besonderen Situation Westberlins, nämlich der allgemeinen Notlage, gerecht zu werden.

---

1) BZB Jahresbericht 1952 S. 7

2) IHK "Die Wirtschaft Westberlins 1945 bis 1955" Berlin 1955 S. 65

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Lieferungen ins Bundesgebiet muß noch eine Bemerkung über das Verhältnis der Umsatzsteuerpräferenzen zum Export gemacht werden.

1. Ein Westberliner Unternehmer, der direkt exportiert, erhält
   a) die Umsatzsteuerfreiheit für die Ausfuhr nach § 4 Ziff. 3 UStG.
   b) die Ausfuhrvergütung nach § 16 Abs. 2 UStG.
2. Ist der Westberliner Unternehmer ein Ausfuhrhändler, der den erworbenen Gegenstand unbearbeitet ausführt, so erhält er
   a) die Umsatzsteuerfreiheit für die Ausfuhr nach § 4 Ziff. 3 UStG.
   b) die Ausfuhrvergütung nach § 16 Abs. 2 UStG.
   c) die Ausfuhrhändlervergütung nach § 16 Abs. 1 UStG.

In beiden Fällen wird weder die Umsatzsteuerfreiheit nach § 7 BHG (weil keine Lieferung ins Bundesgebiet vorliegt) noch die Umsatzsteuervergütung nach § 3 BHG (weil der Erwerber kein Unternehmer im Bundesgebiet ist) gewährt.

3. Sendet dagegen der Westberliner Unternehmer sein Erzeugnis an einen Ausfuhrhändler im Bundesgebiet und exportiert dieser Ausfuhrhändler das Erzeugnis unbearbeitet, so erhält
   a) der Westberliner Unternehmer die Umsatzsteuerfreiheit nach § 7 BHG
   b) der westdeutsche Ausfuhrhändler
      aa) die Umsatzsteuervergütung nach § 3 BHG
      bb) die Umsatzsteuerfreiheit für die Ausfuhr nach § 4 Ziff. 3 UStG.
      cc) die Ausfuhrvergütung nach § 16 Abs. 2 UStG.
      dd) die Ausfuhrhändlervergütung nach § 16 Abs. 1 UStG [1]

---

1) Die Ausfuhrhändlervergütung wurde auf Grund des § 7 (2) Ziff. 3 des Ausfuhrförderungsgesetzes vom 18.9.1953 (BGBl. I S.1379) gewährt. Siehe auch Seite 53.

Es ist klar, daß der dem Erzeugnis (wenngleich auch verschiedenen Personen) zukommende Vorteil beim indirekten Export größer ist als bei direktem Export. Beim direkten Export kann der Westberliner Unternehmer nur die Vorteile in Anspruch nehmen, die auch ein westdeutscher Unternehmer hat. Beim indirekten Export kommen die Vergünstigungen nach dem BHG hinzu, so daß das BHG über die indirekte Ausfuhr auch den Export Westberliner Erzeugnisse zu fördern in der Lage ist. Freilich kommt es auch hier darauf an, ob evtl. mit dem indirekten Export verbundene Kostennachteile den Vorteil aufwiegen und ob aus anderen Gründen die Einschaltung eines Ausfuhrhändlers zweckmässig ist bzw. dem Interesse der Firma entspricht. Es muß jedoch angenommen werden, daß das teilweise der Fall ist und daß daher die Lieferungen Westberlins ins Bundesgebiet auch Exportlieferungen enthalten. Die allgemein in der Statistik erscheinenden Exportzahlen Westberlins geben daher nicht den tatsächlichen Ausfuhrwert an.

2. Die Entwicklung der Lieferungen besonderer Erzeugnisse ins Bundesgebiet

Betrachten wir einige Erzeugnisse, deren Lieferungen ins Bundesgebiet außergewöhnlich stark gestiegen sind, so finden wir eine Bestätigung für unsere Feststellung, daß die Umsatzsteuerpräferenzen dort von besonderer Wirkung sind, wo ein hoher Umsatzwert gegeben ist und entweder kein Kostennachteil für Westberlin entsteht oder dieser so gering ist, daß er nicht ins Gewicht fällt.

a) Die Entwicklung der Zigarettenindustrie

Die Zigarettenproduktion erfüllt insofern unsere Voraussetzungen, als durch die Tabaksteuer, die gegenwärtig etwa 65% des Fabrikabgabepreises ausmacht [1], der Umsatzwert durch den

---

1) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit

Besteuerungsakt des Staates auf das Dreifache seines eigentlichen Produktionswertes erhöht wird. Durch den gleichen Vorgang werden die Produktionskosten auf ein Drittel des Umsatzwertes "herabgedrückt". Ein möglicher Kostennachteil kann sich aber nur auf diese Produktionskosten beziehen und kann daher den Umsatzwert nur unwesentlich beeinflussen.

Verfolgen wir nun die Produktions- und Lieferwerte der Westberliner Zigarettenindustrie, so finden wir eine Bestätigung unserer Ansicht (S. 87). Die Steigerungen sind so aussergewöhnlich hoch, daß sie nicht mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung erklärt werden können. Die Steigerung der Produktions- und Lieferwerte ist freilich nicht nur auf eine Produktionssteigerung in Westberlin vorhanden gewesener Unternehmungen zurückzuführen, sondern vor allem durch die Errichtung neuer Fabrikationsstätten in Westberlin zu erklären. Fünf westdeutsche Firmen haben ihre Produktion hier begonnen.

Die Tabelle auf Seite 87 läßt noch einige weitere Schlüsse zu:

Trotz der Steigerung der Westberliner Produktion und der Lieferungen nach Westdeutschland sind die Lieferungen aus dem Bundesgebiet ebenfalls - nicht unbeträchtlich - gestiegen.

Erstmalig im Jahre 1957 war die Westberliner Produktion höher als der Verbrauch in Westberlin.

Beachten wir die Umsatzzahlen im Bundesgebiet, so zeigt sich, daß dort ebenfalls die Umsätze von Jahr zu Jahr gestiegen sind. Die für Westberlin so wichtige Produktionsausdehnung hat die Entwicklung im Bundesgebiet nicht stark beeinflußt. Der Anteil der Westberliner Produktion an der Gesamtproduktion beträgt etwa 7,5% und kann daher die westdeutsche Produktion nicht ernsthaft gefährden.

Produktions- und Lieferwerte der Zigarettenindustrie *)

Jahr	Produktion in Westberlin		Berliner Lieferungen nach Westdeutschland		Umsatz Westberliner Produktion in Westberlin		Westdeutsche Lieferu nach Westberlin
	Stück	DM	Stück	DM	Stück	DM	Stück
1950	460 939 198	46 350 387	190 353 270	17 322 890	270 585 928	29 027 497	822 300 000
1951	251 387 554	21 544 687	151 106 200	13 294 424	100 281 354	8 250 263	1 530 600 000
1952	168 263 085	14 718 156	101 443 790	9 213 995	66 819 295	5 504 161	1 665 100 000
1953	448 707 216	32 631 656	313 922 785	22 642 866	134 784 431	9 988 790	1 877 300 000
1954	767 203 643	56 382 206	547 961 723	40 025 142	219 241 920	16 357 064	1 960 855 982
1955	961 768 908	73 627 996	705 766 682	55 010 960	256 002 226	18 517 036	2 220 800 848
1956	1 823 296 684	146 805 179	1 524 816 626	124 741 577	298 480 058	22 063 602	2 484 977 414
1957	3 812 251 297	303 869 000	3 383 729 564	273 573 980	387 993 369	29 566 120	2 688 918 018

*) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit

Umsätze der westdeutschen Zigarettenindustrie [1]

Jahr	Zigaretten in 1000 Stück
1950	22 805 900
1951	27 185 700
1952	30 236 000
1953	35 440 153
1954	38 901 120
1955	44 444 401
1956	48 860 707
1957	52 081 291

b) Die Entwicklung der Spirituosenindustrie

Eine ähnliche Entwicklung wie bei der Zigarettenindustrie können wir bei der Spirituosenherstellung beobachten. Die Branntweinsteuer wird auf Liter Weingeist erhoben. Da die Spirituosenerzeugnisse unterschiedliche Anteile von Alkohol aufweisen, kann kein einheitlicher Prozentsatz der Steuer pro Liter Erzeugnis angegeben werden. Vergleicht man jedoch die Lieferwerte und die dafür gezahlten Steuern, so ergibt sich, daß die Steuer im Durchschnitt etwa 40% des Lieferwertes ausmacht. Wenngleich der Steueranteil nicht so hoch wie bei der Zigarettenproduktion ist, wirkt die hohe Besteuerung in gleicher Richtung. Die Umsatzsteuerpräferenz wirkt hier besonders günstig. Während die westdeutschen Fabrikanten wegen der Branntweinsteuer eine relativ hohe Umsatzsteuer zu zahlen haben, ist der Vorteil der Westberliner Produzenten durch Umsatzsteuerfreiheit besonders groß. Ebenso ist der Vorteil, der durch die Umsatzsteuervergütung entsteht, infolge der hohen Rohstoffbesteuerung besonders gewichtig.

Aus den auf Seite 89 aufgezeichneten Produktions- und Lieferwerten können wir wiederum die Entwicklung ablesen. Auch hier können wir feststellen, daß trotz der Steigerung der

---

1) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit

Produktions- und Lieferungsstatistik

Jahr	Westberliner Produktion Menge in 1000 Ltr.	Wert in 1000 DM	Lieferung nach Westdeutschland Menge in 1000 Ltr.	Wert in 1000 DM	Bezüge aus Westdeutschland Menge in 1000 Ltr.
1950	3 968	37.630	482 **)	6.488 **)	Angaben liegen nicht vo
1951	7 495	44 250	856	8 957	1 615
1952	9 665	57 550	744	10 365	2 380
1953	11 665	76 550	1 051	12 625	2 713
1954	12 955	80 100	1 674	17 019	3 353
1955	14 920	82 400	3 060	27 524	4 815
1956	17 160	94 200	4 556	40 212	6 020
1957	17 990	105 700	6 995	58 203	7 695

*) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit

**) Nur März bis Dezember 1950

Lieferungen nach Westdeutschland die Bezüge von dort ebenfalls außerordentlich zugenommen haben. Das ist vor allem auf die gesenkte Branntweinsteuer für den Absatz in Westberlin zurückzuführen. Dabei muß bedacht werden, daß nicht nur die Westberliner, sondern auch die Bewohner des sowjetisch besetzten Gebietes als Konsumenten in Frage kommen.

Vergeblich wird man jedoch in den Aufstellungen über die Lieferungen von Zigaretten wie von Spirituosen eine durch die Einführung der Umsatzsteuerfreiheit hervorgerufene auffällige Änderung der Lieferwerte suchen. Eine sofortige Wirkung war nicht möglich, weil gerade in dieser Branche einer Ausweitung der Lieferungen der Aufbau eines Vertreternetzes, die Anlegung von Auslieferungslägern u.a. Vorarbeiten, die Kapital erfordern, vorausgehen mußten. Sofern die Ausweitung der Lieferungen und der Produktion aber Investitionen voraussetzen, ist die zeitliche Verzögerung nicht weniger gegeben.

c) Die Goldlieferungen

Um die Jahreswende 1953/54 stiegen die Goldsendungen von Westberlin ins Bundesgebiet sprunghaft an. Das Rohgold wurde aus dem Ausland importiert, nach Westberlin (umsatzsteuerfrei nach § 4 Ziff. 4 UStGes.) geliefert, hier geringfügig bearbeitet, (umsatzsteuerfrei nach § 7 BHG) nach dem Bundesgebiet verbracht (Umsatzsteuervergütung von 4% des Erwerbspreises nach § 3 BHG) und wieder exportiert (umsatzsteuerfreie Ausfuhr nach § 4 Ziffer 3 UStGes., daneben Ausfuhrvergütung von 3% des Verkaufspreises nach § 16 Abs.2 UStGes. und Ausfuhrhändlervergütung in Höhe von 4% des Verkaufspreises nach § 16 Abs. 1 UStGes). Die Bearbeitungskosten in Westberlin betrugen etwa 1 bis 1,5% des Umsatzwertes, weil sie bewußt niedrig gehalten wurden und weil es sich bei Gold um ein außerordentlich hochwertiges Gut handelte.

Während nun die Umsatzsteuerfreiheit nach § 7 BHG und nach § 4 Ziff. 3 und 4 UStGes. die Kosten minderte, stellte die Vergütung nach § 3 BHG und nach § 16 Abs. 1 und 2 UStGes. eine echte Einnahme dar, die die Bearbeitungskosten bei weitem überstieg. Die Erlangung der vom Gesetzgeber eingeführten Vergünstigungen - nicht nur die nach dem BHG - wurden selbst zum Gegenstand des Unternehmens gemacht. Den Goldlieferungen und -bearbeitungen lag kein wirtschaftlich sinnvoller Vorgang zugrunde. Durch die Änderung des BHG wurden Gold- und später alle Edelmetallieferungen von den Vergünstigungen ausgenommen. Die Vergünstigungen nach dem Umsatzsteuergesetz werden in diesen Fällen auch nicht gewährt.

3. Kostenvorteile und Kostennachteile Westberlins

Wie wir gesehen haben, hängt die Wirksamkeit der Umsatzsteuervergünstigungen (Senkung des Angebotspreises, Senkung des Erwerbspreises, Erhöhung des Gewinnes) davon ab, ob und inwieweit Kostennachteile der Westberliner Produktion ausgeglichen werden können. Die Bedeutung der Kostennachteile hängt aber ab von ihrer Ursache bzw. Zuordnung zu den einzelnen Kostenelementen.

a) Die Frachtkosten

Ein erster kostenverteuernder Faktor sind zweifellos die mit der Frachtferne Westberlins entstehenden Frachtmehrkosten. Für die hier interessierenden Lieferungen ins Bundesgebiet gilt, daß Westberlin sowohl beim Bezug der Rohstoffe und Halbfabrikate als auch bei der Lieferung der Erzeugnisse mit rund 200 km zusätzlicher Entfernung belastet ist. Natürlich hat Berlin auch vor dem Kriege Rohstoffe aus dem heutigen Bundesgebiet bezogen und Fertigwaren dorthin geliefert. Aber es hatte auch frachtnahe Bezugs- und Liefermärkte. Dieser Ausgleich von frachtnahen und frachtfernen Bezugs- und

Absatzmärkten, den jedes Unternehmen im Bundesgebiet hat, ging Westberlin weitgehend verloren. Zwar kann Westberlin im Rahmen des Interzonenhandels viele der immer aus diesem Gebiet bezogenen Massengüter, wie Braunkohle, Steine und Erden, beziehen, doch sind die Schwierigkeiten hinsichtlich der Mengen, Termine und Qualität bekannt. Auch kann es in die Sowjetzone liefern. Aber die Tatsache, daß die Westberliner Industrie noch gegenwärtig nur 1% ihrer Produktion an die Zone liefert,[1)] zeigt die Schwierigkeiten, die beim Handel mit einem Partner, der seine Wirtschaft nach dem Prinzip der zentralen Verwaltungswirtschaft ordnet, auftreten. Nicht zuletzt auf Grund der bitteren Erfahrungen haben viele Westberliner Betriebe ihre Bezugs- und Absatzmärkte in die Bundesrepublik gelegt.

Die angegebene zusätzliche Entfernung von 200 km gilt natürlich nur im Durchschnitt, denn die Industriezentren des Bundesgebietes liegen verstreut und haben unterschiedliche Entfernungen bei Bezug und Absatz.

Für die Lieferungen von und nach Westberlin (Berlin-Verkehr) haben die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn einen besonderen Interzonentarif vereinbart. Dieser Tarif hat zwar den Vorteil, daß er nicht mehr - wie vor Jahren - gebrochen, sondern durchgehend ist; der Nachteil für Westberlin ist jedoch, daß die Klassifizierung gewisser Güter bei Waggonladungen anders ist als in der Bundesrepublik, und zwar immer zum Nachteil Westberlins. Für den Berlin-Verkehr gelten auch weniger Ausnahmetarife; der Seehäfen-Ausnahmetarif gilt z.B. nicht.

Inwieweit sich diese Frachtmehrkosten auf die gesamten Kosten auswirken, ist allgemein nicht zu beantworten. Denn der Anteil

---

1) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit.

der Frachtkosten an den gesamten Kosten ist bei den Gütern zu verschieden. Bei hochwertigen Gütern wird der Anteil der Frachtkosten - trotz höheren Satzes - geringer sein als bei weniger wertigen Gütern. Da Westberlin eine Veredelungsindustrie hat, kann man mit einer gewissen Berechtigung sagen, daß die Frachtkosten für die Lieferungen ins Bundesgebiet relativ geringer sind, als das bei den Bezügen Berlins der Fall ist. Je geringer aber der Anteil der Frachtkosten ist, desto weniger können sich ceteris paribus Frachtmehrkosten auf die Gesamtkosten auswirken. Die Industrie- und Handelskammer Berlin hat Anfang 1953 festgestellt, daß "der Gesamtbetrag der sich aus der veränderten Verkehrssituation Berlins ergebenden Belastungen weit höher ist, als der Gesamtbetrag der Entlastung, die die Berliner Wirtschaft durch die Umsatzsteuerbefreiung erfahren hat". [1] Wenige Monate später kam sie jedoch zu der Auffassung, daß man im Durchschnitt mit einem Anteil der Frachten in Höhe von 2% des Fakturenwertes rechne und daß deshalb etwa Frachtermässigungen nicht das richtige Mittel seien, die Schwierigkeiten Westberlins zu beseitigen. Wörtlich heißt es: "Angesichts der vielseitigen Verhältnisse in der Wirtschaft mag es Sonderfälle geben, in denen die Frachtbelastung eine wesentliche Rolle spielt, aber im allgemeinen steht fest, daß Frachtermässigungen keinesfalls die von mancher Seite erwartete Wirkung haben werden, zumal man dabei berücksichtigen muß, daß Westberlin überwiegend hochwertige Produkte liefert, bei denen die Fracht kein entscheidender Faktor ist. Für Eisen und Stahl, also für das wichtigste Material der Westberliner Industrie, besteht bereits die Frachtausgleichskasse." [2]

Die beiden Äußerungen der IHK werden nicht angeführt, um auf den Widerspruch hinzuweisen, sie sollen vielmehr sagen, wie

---

1) "Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin", Denkschrift der IHK vom 15.1.53, Ziff.8a

2) "Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin", Denkschrift der IHK vom 1.11.53, Ziff.20

problematisch eine allgemeine Aussage über die Frachtkosten ist. Uns scheint die letzte Auffassung der IHK eher der Wirklichkeit zu entsprechen. Dann zeigt sich aber, daß Frachtmehrkosten von 10% oder 20% nicht ins Gewicht fallen und durch die Umsatzsteuerfreiheit ausgeglichen werden.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß nach der Erhöhung der Tarife der Reichsbahn für den Interzonenhandel vom 20.5. 1952 auf den Stand der Tarife der Bundesbahn - die ja wohl maßgeblich die Einführung der Umsatzsteuerbefreiung der Westberliner Unternehmer veranlaßt hat - nur wenige Firmen geltend machten, trotz der Umsatzsteuerbefreiung nicht mehr wettbewerbsfähig zu sein. Es handelte sich um die Hersteller von Teerprodukten, die vor dem Kriege ihre Erzeugnisse in die heutige Sowjetzone geliefert hatten. Der Frachtanteil betrug etwa 10-15% des Fakturenwertes. Die Reichsbahn erhöhte die Tarife um etwa 40%, so daß sich der Frachtanteil nunmehr auf 14-21% erhöhte. Auf den Umsatz bezogen erhöhte sich die Fracht um mehr als 6%, während die Steuerbefreiung nur 4% ausmachte. Doch lag dieser Fall besonders ungünstig. Er ist durchaus nicht typisch für die Westberliner Wirtschaft.

b) Die fixen Kosten

In den ersten Jahren war es der Westberliner Wirtschaft allgemein nicht möglich, ihre vorhandene - zumeist veraltete - Kapazität voll auszunutzen. Obwohl der Begriff der Kapazitätsausnutzung problematisch ist, kann er in diesem Zusammenhang verwendet werden, da der Unterschied zwischen dem Bundesgebiet und Westberlin sehr groß war. Bis auf die Betriebs- und einen Teil der Unterhaltungskosten der Anlagen sind aber die sonstigen mit den Anlagen verbundenen Kosten den fixen Kosten zuzurechnen. Eine mangelhafte Ausnutzung der Kapazität erhöht daher den Fixkostenanteil an den Gesamtkosten. Dieser Kostennachteil Westberlins ließ sich durch die Umsatzsteuerfreiheit

nur ungenügend ausgleichen, da der Kostennachteil erheblich ins Gewicht fallen dürfte. Die im theoretischen Teil (S. 70 ff) aufgezeigte Beziehung zwischen Fixkosten und Produktionsmenge zeigt jedoch, daß die Lösung dieses Problems von der steigenden Produktionsmenge (und von rentableren neuen Anlagen) abhängt. Die auch mit Hilfe der Umsatzsteuervergünstigungen bewirkte bessere Ausnutzung der Kapazitäten hat deshalb indirekt, aber wirkungsvoll, diesen Kostennachteil vermindern oder gar ausgleichen können. Eine allgemeine Aussage kann hier ebensowenig wie bei anderen Fragen gemacht werden, da die Verhältnisse bei den einzelnen Produktionszweigen zu unterschiedlich sind. Die Darstellung eines Einzelfalles ist jedoch im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Abhandlung uninteressant. Die aufgezeigte Tendenz ist ersichtlich.

c) Die variablen Kosten

Bei den Materialkosten dürften - bis auf die Transportkosten - keine Kostennachteile für Westberlin gegeben sein. Die Löhne sind unbestritten in Westberlin niedriger als im Bundesgebiet. Das gilt in den meisten Fällen für die Tariflöhne, auf jeden Fall aber für die effektiv gezahlten Löhne. Früher stand Berlin mit seinen Löhnen stets an der Spitze des Reiches. Diese Stellung hat es verloren, weil die geschilderte Notlage der Westberliner Wirtschaft lange Zeit keine Lohnerhöhung zuließ. Die Betriebe wären im allgemeinen nicht in der Lage gewesen, höhere Löhne zu zahlen. Die Massenarbeitslosigkeit war für die Gewerkschaften auch kein günstiger Ausgangspunkt für die Durchsetzung von Lohnerhöhungen selbst in den Fällen, wo diese möglich gewesen wären. In den folgenden Jahren haben sich allerdings mit fortschreitender Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmungen die Löhne in Westberlin erhöht, ohne im allgemeinen die Sätze vergleichbarer Städte zu erreichen. So hatte und hat Westberlin bei den Lohnkosten einen

Kostenvorteil, dessen Bedeutung im Rahmen der Gesamtkosten freilich wiederum nicht eindeutig zu erfassen ist. Die Differenzen zwischen den Löhnen in Westberlin und im Bundesgebiet waren und sind in den einzelnen Branchen unterschiedlich, und der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten ist ebenfalls verschieden. In den letzten Jahren hat sich allerdings eine Tendenz der Angleichung der Westberliner Löhne an die des Bundesgebietes gezeigt. Das Bemühen der Gewerkschaften kann dabei allerdings nur auf die Tariflöhne gerichtet sein. Die Effektivlöhne, die von den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Unternehmens abhängen, können von den Gewerkschaften nur indirekt beeinflußt werden. Auf die Behandlung weiterer Kostenarten soll verzichtet werden, da sie von untergeordneter Bedeutung sind und ohnehin eine verbindliche Aussage nicht getroffen werden kann.

4. Die haushaltsmässigen Auswirkungen der Umsatzsteuerpräferenzen

a) Die Umsatzsteuervergütung

Über die haushaltsmässigen Auswirkungen der Umsatzsteuervergütung liegen Angaben der Bundesregierung vor.[1)] Sie enthalten allerdings vom Jahre 1953 ab auch die nach § 7 Abs. 2 für den Westberliner Lieferanten mögliche Kürzung der Umsatzsteuer für Lieferungen von Gegenständen ins Bundesgebiet, die dort zusammengesetzt werden. Wir haben diesen Fall als Umsatzsteuerfreiheit behandelt (siehe S.40). Nach Abstimmung mit dem Landesfinanzamt sind die Angaben der Bundesregierung hier insoweit korrigiert und für die folgenden Jahre ergänzt worden. Es erscheint also nur der nach § 3 BHG verursachte Steueraus-

---

1) Die Deutsche Bundesregierung: Die Finanzhilfe für Berlin. Eine Denkschrift. Bonn 1954.

fall. Er betrug in den

Rechnungsjahren	Mio DM
1950/51	15,4
1951/52	37,5
1952/53	53,0
1953/54	68,6
1954/55	87,1
1955/56	109,3
1956/57	129,1
1957/58 *)	96,0
	596,0

Interessant ist die Gegenüberstellung der tatsächlichen Beträge mit den Werten, die sich auf Grund der Lieferungen ins Bundesgebiet theoretisch ergeben müßten (Sollwerte). Da der Vergütungssatz einheitlich 4% (bis zum 30.6.1951 3%) beträgt, ist die Errechnung einfach.

Danach ergibt sich folgendes Bild:

Rechnungsjahr	Lieferwerte in Mio DM		Umsatzsteuervergütung in Mio DM	
	zu 3%	zu 4%	Sollwert	Istwert
1950/51	1022,0		30,6	15,4
1951/52	336,1	1151,3	54,1	37,5
1952/53		1851,9	74,1	53,0
1953/54		2311,9	92,5	68,6
1954/55		2826,1	113,0	87,1
1955/56		3520,9	140,8	109,3
1956/57		3787,8	151,3	129,1
1957/58 *)		3397,0	135,9	96,0

*) Nur April bis Dezember 1957

Die tatsächlichen Werte haben niemals die Höhe der möglichen Werte erreicht. Das hat verschiedene Gründe. In den Lieferwerten sind auch Lieferungen auf Sammelursprungsnachweisen enthalten, deren endgültiger Wert erst im Zeitpunkt der Veräußerung feststeht. Wenn der Veräußerungswert geringer ist als der bei der Beantragung des Ursprungsnachweises angegebene, muß natürlich auch die Umsatzsteuervergütung geringer sein. Auch wird durch die Sammelursprungsnachweise eine zeitliche Verzögerung eingeführt. In den Lieferwerten erscheinen diese Lieferungen in dem Zeitabschnitt, in dem sie in das westdeutsche Auslieferungslager gelangen. Die Umsatzsteuervergütung wird aber erst nach der Auslieferung in Anspruch genommen. So ist in Höhe des Bestandes der Auslieferungsläger ein Vergütungsanspruch "in Überhang". Ein weiterer Grund für das Abweichen der Ist- von den Sollwerten muß darin gesehen werden, daß die Vergütung vom Netto-Lieferwert, d.h. nach Abzug der Skonti, Rabatte, Entgeltminderungen wegen Mängelrügen etc. gewährt wird. Die Lieferwerte sind jedoch Bruttowerte. Schließlich müssen die Fälle erwähnt werden, in denen westdeutsche Erwerber die Vergütung nicht in Anspruch nehmen können, weil ihnen der Berlin-Beleg nicht übersandt wurde. Das kommt in den Fällen vor, in denen wenige Anbieter, die den Markt beherrschen, einen einheitlichen Preis vereinbart haben. Dem Westberliner Anbieter wird dann zwar die Umsatzsteuerfreiheit zugestanden, er muß sich jedoch verpflichten, den Ursprungsnachweis nicht an den westdeutschen Erwerber weiterzugeben.

b) Die Umsatzsteuerfreiheit

Über den Ausfall an Umsatzsteuer durch die Vergünstigungen nach § 7 BHG liegen keine Angaben vor. Wir sind auf Schätzungen angewiesen. Wir hatten bereits erwähnt (S.40), daß der Satz bei der Umsatzsteuervergütung immer 4% beträgt, daß der Satz bei der Umsatzsteuerfreiheit aber eben nur so hoch ist wie

der Umsatzsteuersatz bei dem jeweiligen Umsatz. Er beträgt zwar in der Regel 4%, es gibt aber auch Ausnahmen. Teilweise sieht auch schon das Umsatzsteuergesetz eine Steuerfreiheit vor; in diesen Fällen entfällt die Präferenz nach dem BHG. Daher können wir bei der Umsatzsteuerfreiheit nicht generell mit einem Satz von 4% rechnen. Der Senator für Finanzen hat den für die Umsatzsteuerfreiheit in Frage kommenden Satz auf durchschnittlich 3% geschätzt. Von diesem Satz geht auch das Landesfinanzamt Berlin aus und bemißt den ausfallenden Betrag auf 75% des durch die Umsatzsteuervergütung ausfallenden Betrages.

Danach ergibt sich für die einzelnen Rechnungsjahre:

Rechnungsjahr	Mio DM
1952/53	29,0 [1]
1953/54	51,4
1954/55	65,3
1955/56	82,0
1956/57	96,8
1957/58 [2]	72,0
	396,5

Somit ergibt sich ein Ausfall an Umsatzsteuer durch beide Präferenzarten von rd. 1 Mrd.DM bis Ende 1957. Diesem Ausfall stehen andererseits Mehreinnahmen bei verschiedenen Steuern gegenüber, deren Größe allerdings schwer zu ermitteln ist.

Mit der besseren Ertragslage der Betriebe haben sich auf jeden Fall die gewinnabhängigen Steuern erhöht. Durch die Zunahme der Produktion und der Beschäftigung hat sich aber auch das Aufkommen an Gewerbesteuer erhöht. Schließlich sind infolge

---

1) Die Umsatzsteuerfreiheit trat erst ab 1.8.1952 in Kraft. Der Ausfall ist hier unter Berücksichtigung der anteiligen Lieferwerte ermittelt worden.

2) Nur die Monate April bis Dezember 1957

der Beschäftigungszunahme mehr Lohnsteuern, wegen des erhöhten Konsums aber auch mehr Umsatz- und Verbrauchssteuern gezahlt worden. Die Größenordnungen lassen sich - wie gesagt - nicht erfassen, es würden wissenschaftlich nicht haltbare Angaben sein.

Auf jeden Fall kann festgestellt werden, daß ein Teil des Minderaufkommens an Umsatzsteuer durch Mehraufkommen bei anderen Steuerarten kompensiert worden ist. Dieses Mehraufkommen kam freilich nicht ausschließlich dem Bund, der den Umsatzsteuerausfall trägt, zugute. Aber jedes Steuermehraufkommen in Westberlin trägt dazu bei, den Bundeszuschuß zu vermindern.

Fest steht auch, daß der Ausfall an Umsatzsteuer durch das BHG nur einen Teil des Ausfalls ausmacht, der im Interesse des Exports durch die Ausfuhrfreiheit, Ausfuhrvergütung und Ausfuhrhändlervergütung entsteht. Nach den vorläufigen Ergebnissen der Umsatzsteuerstatistik für 1954 [1] ist für Umsätze im Werte von 20,6 Mrd.DM die Ausfuhrfreiheit nach § 4 Ziff.3 UStG gewährt worden. Legen wir einen durchschnittlichen Steuersatz von 3% zugrunde, so ergibt sich ein Ausfall von rd. 600 Mio DM. Über den Ausfall an Umsatzsteuer durch die Ausfuhrvergütung nach § 16 Abs. 2 UStG liegen keine Angaben vor. Nehmen wir an, daß für den gleichen Umsatzwert die Ausfuhrvergütung in Anspruch genommen wurde und legen dafür einen durchschnittlichen Steuersatz von 2% zugrunde, so ergibt sich ein Ausfall von rd. 400 Mio DM. Der Ausfall an Umsatzsteuer durch die Ausfuhrhändlervergütung ist ebenfalls nicht erfasst. Für die Förderung der Ausfuhr ist auf mehr als 1000 Mio DM Ein -

---

1) Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1956, S.418/419.

nahmen verzichtet worden gegenüber rd. 150 Mio DM für die Berlinhilfe im Rechnungsjahr 1954.

Im Jahre 1954 sind rd. 10 Mrd. DM an Umsatzsteuern aufgekommen.[1] Der Ausfall für die Berlinhilfe machte also etwa 1,5% des Aufkommens aus.

5. Zusammenfassung

Der Zweck der Vergünstigungen war, die Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Wirtsdhaft zu verbessern und dem westdeutschen Erwerber einen Anreiz zu bieten, Westberliner Waren zu beziehen. Abgesehen von den Einwendungen des Bundesrats, die sich als nicht stichhaltig erwiesen, kann man sagen, daß die Umsatzsteuervergütung tatsächlich - allerdings unterschiedlich - geeignet war, diesen Anreiz zu bieten. Mit erhöhter Abnahme Westberliner Erzeugnisse war aber auch ein kostenverteuernder Faktor vermindert oder beseitigt, nämlich die ungenügende Ausnutzung der Westberliner Kapazitäten. Die Umsatzsteuerbefreiung verminderte die Kosten des Westberliner Unternehmers. Da der Kostennachteil der Westberliner Wirtschaft auf a l l g e m e i n e politische und wirtschaftliche Umstände zurückzuführen war - die sich zwar konkret bei den einzelnen Produktionszweigen in unterschiedlicher Weise geltend machten -, war die Präferenz einer a l l g e m e i n e n K o s t e n s t e u e r das geeignete Mittel, mit einem Minimum an Verwaltungsarbeit und behördlichen Eingriffen den gewünschten Erfolg zu erzielen. Jede Einzelmaßnahme, die den Ausgleich besonderer Nachteile zum Ziele gehabt hätte, wäre weder so ökonomisch noch so systemadäquat gewesen.

---

1) Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1956, S. 398.

Wenn es nicht gelang, die Wirkungen in der Praxis exakt nachzuweisen, so liegt das in erster Linie an der Vielfalt der eine wirtschaftliche Entwicklung beeinflussenden Faktoren. Diese Faktoren sind nicht zu isolieren. Der funktionale Zusammenhang der wirtschaftlichen Daten, ihr gegenseitiges Wirken, erschwert die Aussage außerordentlich. Wir haben jedoch versucht, an einigen Beispielen die theoretisch gefundenen Ergebnisse nachzuweisen. Wir halten die Behauptung für zulässig, daß die Umsatzsteuervergünstigungen in den übrigen Bereichen der Westberliner Wirtschaft in der gleichen Weise gewirkt haben.

Zwei Fragen bleiben zu erörtern. Seit einigen Jahren versuchen die westdeutschen Rohmassenhersteller [1] den Finanzminister zu bewegen, in ihrem Interesse den § 13 des BHG anzuwenden und ihren Produktionszweig dadurch zu schützen, daß er die Lieferung von Rohmassen entweder von der Vergünstigung nach § 3 (Umsatzsteuervergütung) oder nach § 7 (Umsatzsteuerbefreiung) ausschließt. Einem vom Bundesfinanzminister geforderten genauen Nachweis ihrer Existenzgefährdung sind die Rohmassenhersteller jedoch bisher nicht nachgekommen. Nunmehr haben sie eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengt mit dem Ziel, die Verfassungswidrigkeit des BHG (Verstoß gegen die im Art. 3 GG proklamierte Gleichheit aller Bürger) feststellen zu lassen. Ohne uns hier in rechtliche Erörterungen einzulassen, glauben wir nicht, daß diese Klage Erfolg haben wird. Sie kann aber unter Umständen dazu führen, das für Westberlin bisher noch günstige Klima zu verschlechtern. Westberlin ist aber nicht nur bei gesetzlichen Maßnahmen, sondern mehr noch im alltäglichen wirtschaftlichen Leben auf eine positive Haltung der Menschen im Bundesgebiet angewiesen.

---

1) Rohmassenhersteller sind die Erzeuger der Vorprodukte von Marzipan und Persipan

Die zweite Frage betrifft die Geltungsdauer des Gesetzes. Es gilt zunächst bis zum 31.12.1959. Es ist zu hoffen, daß der Deutsche Bundestag diese Präferenzen so lange beläßt, wie die anomale Situation Westberlins anhält. Tatsächlich läßt sich diese von so vielen Imponderabilien abhängige Situation und ihre mannigfache Erscheinungsform nicht in quantitativen Werten erfassen. Sie ist etwas im Wesen Spezifisches und in hohem Grade Politisches. So gesehen, sind die Umsatzsteuervergünstigungen - wie alle Maßnahmen zugunsten Westberlins - nicht nur als die spezielle wirtschaftsfördernde Maßnahme zu betrachten - was sie auch sind - sondern als ein Beitrag zur Erhaltung der Freiheit für 2 Millionen Menschen.

C.

Die Einkommensteuerpräferenzen

I. Wesen und Zweck der Einkommensteuerpräferenzen

Seit dem 1.Januar 1955 sind Einkünfte aus Westberlin in der Weise steuerbegünstigt, daß Einkommen-, Körperschafts-und Lohnsteuerpflichtige einen um 20% niedrigeren Satz als den jeweils im Bundesgebiet geltenden zahlen.[1] Vom 1.Juli 1954 ab fiel für Westberlin die Abgabe "Notopfer Berlin" fort. Im folgenden soll jedoch unter Einkommensteuerpräferenzen nur die 20%ige Steuerermässigung verstanden werden. Mit der gesetzlichen Regelung fanden Bemühungen ihren Abschluß, die zur Jahreswende 1952/53 begannen, deren Anlaß jedoch die wirtschaftliche Entwicklung des Jahres 1952 war. Die Vergünstigungen sind zeitlich nicht beschränkt und gelten daher heute noch. Das Gesetz ist auch bisher nicht geändert worden.

Weil die Präferenzen die Förderung Westberlins zum Ziele haben, knüpfen sie an die in Westberlin erzielten E i n k ü n f t e an. Neben einer Definition dieser Einkünfte ist eine Abgrenzung des berechtigten Kreises der Steuerpflichtigen erforderlich, da auch außerhalb Westberlins ansässige Steuerpflichtige über Einkünfte aus Westberlin verfügen. Im folgenden sollen die wesentlichen Merkmale der Steuerpräferenzen, die Entstehung des Gesetzes und der Zweck der Maßnahme dargestellt werden.

---

1) "Erstes Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes in der Fassung vom 21.Dezember 1954 (BGBl.I S.441), des Körperschaftssteuergesetzes in der Fassung vom 21.Dezember 1954 (BGBl. I S.467) und des Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe "Notopfer Berlin" vom 4.7.1955 BGBl. I S.384.

1. Das Wesen der Einkommensteuerpräferenzen

a) Die Ermässigung der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer.

Es empfiehlt sich, die Präferenzen bei der veranlagten Einkommensteuer und bei der Körperschaftssteuer gleichzeitig zu behandeln, da die wesentlichen Merkmale der Vergünstigungen bei beiden Steuerarten gleich sind.

Zu dem Kreis der berechtigten Steuerpflichtigen gehören bei der v e r a n l a g t e n E i n k o m m e n s t e u e r :

1. Steuerpflichtige mit ausschließlichem Wohnsitz in Westberlin.
2. Steuerpflichtige, die in Ermangelung eines Wohnsitzes in Westberlin oder in der Bundesrepublik ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Westberlin haben.

In beiden Fällen muß der ausschließliche Wohnsitz bzw. der gewöhnliche Aufenthalt in Westberlin mindestens seit vier Monaten vor dem Ende des Veranlagungszeitraumes bestanden haben.

3. Steuerpflichtige, die bei mehrfachem Wohnsitz einen Wohnsitz in Westberlin haben, wenn
   a) sie seit 1953 ununterbrochen in Westberlin veranlagt werden oder zu veranlagen wären und
   b) ihre Angehörigen, die mit ihnen zusammen veranlagt werden oder zusammen zu veranlagen wären, seit mindestens vier Monaten vor dem Ende des Veranlagungszeitraumes ihren ausschließlichen Wohnsitz in Westberlin haben.

Neben den "echten Westberlinern" sind demnach auch solche Personen begünstigt, die eine starke Bindung zu Westberlin haben.

4. Steuerpflichtige, die nicht unter die bisher genannten Gruppen fallen, wenn sie in Westberlin eine oder mehrere Betriebsstätten eines Gewerbebetriebes unterhalten, in denen während des Veranlagungszeitraumes im Durchschnitt regelmäßig 25 Arbeitnehmer beschäftigt worden sind.

Hierunter fallen demnach Bürger der Bundesrepublik und Ausländer, die in Westberlin eine Betriebsstätte unterhalten. Jedoch sind sie lediglich bei der Einkunftsart "Gewinn" begünstigt. Da sich die Definition des Gewerbebetriebes an diejenige des Gewerbesteuergesetzes anschließt, werden mehrere Betriebsstätten der gleichen Art als ein Gewerbebetrieb gewertet; die einzelne Betriebsstätte muß also nicht 25 Arbeitnehmer beschäftigen. Bei mehreren Betriebsstätten verschiedener Art wird jedoch jede als gesonderter Gewerbebetrieb gewertet, so daß nur die Einkünfte der Betriebsstätten berücksichtigt werden, die die geforderte Mindestzahl von Arbeitnehmern aufweisen.

Bei den K ö r p e r s c h a f t s s t e u e r p f l i c h t i g e n sind diejenigen berechtigt, die

1. ihre Geschäftsleitung und ihren Sitz ausschließlich in Westberlin haben oder
2. in Ermangelung dieser Voraussetzung eine oder mehrere Betriebsstätten eines Gewerbebetriebes in Westberlin unterhalten. Auch hier gilt als weitere Bedingung, daß der Gewerbebetrieb im Veranlagungszeitraum durchschnittlich mindestens 25 Arbeitnehmer beschäftigt haben muß. Da bei Körperschaftssteuerpflichtigen jedoch mehrere Betriebsstätten - selbst bei verschiedener Tätigkeit - zu einem Gewerbebetrieb zusammengefaßt werden, gilt für diese Gruppe die erleichterte Bedingung.

Der Begriff der Einkünfte im Sinne des Gesetzes entspricht der im § 2 des Einkommensteuergesetzes gegebenen Definition, wobei lediglich - wie bereits erwähnt - diese Einkünfte in Westberlin erzielt sein müssen. Jedoch werden bei den Körperschaftssteuerpflichtigen nur diejenigen Einkünfte begünstigt, die der veranlagten Körperschaftssteuer unterliegen, von denen also kein Steuerabzug vorgenommen wird. Bei den Einkommen- und Körperschaftssteuerpflichtigen, die in Westberlin lediglich einen Gewerbebetrieb haben, muß die Einkunftsart "Gewinn" abgegrenzt werden. Der auf Westberlin entfallende Teil wird in der Weise ermittelt, daß der Gesamtgewinn im Verhältnis der an die Arbeitnehmer gezahlten Lohnsummen aufgeteilt wird.

Bei der Berechnung der Steuerpräferenz gibt es drei mögliche Fälle:

1. Der Steuerpflichtige ist "Westberliner", d.h. er fällt unter die ersten drei Gruppen der Berechtigten bei der veranlagten Einkommensteuer oder unter die erste Gruppe der Berechtigten bei der Körperschaftssteuer und hat nur Einkünfte aus Westberlin: Die Ermässigung wird in vollem Umfang gewährt.

2. Der Steuerpflichtige ist "Westberliner" - wie unter 1) -, er hat aber außer den Einkünften in Westberlin auch noch andere Einkünfte: Die Steuer ist in dem Verhältnis der Einkünfte aus Westberlin zu den Gesamteinkünften aufzuteilen.

3. Der Steuerpflichtige ist "Bürger der Bundesrepublik", Bürger eines sonst zum "Inland" gehörenden Gebietes [1] oder "Ausländer", d.h. er fällt jeweils unter die letzte Gruppe der Berechtigten bei der veranlagten Einkommen-

---

1) Zum "Inland" im Sinne des Einkommen- und Körperschaftssteuergesetzes gehören außer der Bundesrepublik und Berlin (West) die sowjetisch besetzte Zone, der Ostsektor Berlins und das Saargebiet.

steuer und Körperschaftssteuer und hat außer den Einkünften aus Westberlin auch noch andere Einkünfte: Die Steuer ist in dem Verhältnis der für die Ermässigung zu berücksichtigenden Einkünfte aus Gewerbebetrieb aus Westberlin zu den Gesamteinkünften aufzuteilen.

b) Die Ermässigung der Lohnsteuer

Zu dem Kreis der Berechtigten gehören folgende Lohnsteuerpflichtigen:

1. die ihren ausschließlichen Wohnsitz in Westberlin haben,
2. diejenigen, die in Ermangelung eines Wohnsitzes in Westberlin oder in der Bundesrepublik ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Westberlin haben,
3. diejenigen, die bei mehrfachem Wohnsitz einen Wohnsitz in Westberlin haben, wenn
   a) sie seit 1953 ununterbrochen in Westberlin veranlagt werden oder zu veranlagen wären und
   b) ihre Angehörigen, die mit ihnen zusammen veranlagt werden oder zu veranlagen wären, seit mindestens vier Monaten vor dem Ende des Kalenderjahres ihren ausschließlichen Wohnsitz in Westberlin haben.

Insoweit sind die Voraussetzungen analog denen bei der veranlagten Einkommensteuer. Bei den Arbeitnehmern muß jedoch noch die Gruppe der Grenzgänger berücksichtigt werden, das sind diejenigen, die in Westberlin arbeiten, aber in Ostberlin wohnen. Deshalb begünstigt das Gesetz auch

4. Arbeitnehmer, deren Arbeitslohn dem Umtausch durch die Lohnausgleichkasse in Westberlin unterliegt.

Die Westberliner, die in Ostberlin arbeiten, werden nicht begünstigt, da sie ihre Steuer im Osten entrichten.

c) Der Fortfall der Abgabe "Notopfer Berlin" für Westberlin.

Bei dem bisher erwähnten Kreis der Berechtigten wird die Abgabe "Notopfer Berlin" ab 1.7.1954 - soweit sie auf Einkünfte aus Westberlin entfällt - nicht mehr erhoben. Der Begriff der Einkünfte aus Westberlin ist der gleiche wie bei den Einkommensteuerpräferenzen.

d) Erhöhung der Abgabe "Notopfer Berlin" im Bundesgebiet

Seit dem 1.7.1955 ist im Bundesgebiet die Abgabe "Notopfer Berlin" von bisher 3,75% auf 4,09% der Bemessungsgrundlage, d. h. um 9% erhöht worden. Die Erhöhung stellt keinen Bestandteil der Steuerpräferenzen dar, wenngleich nicht bestritten werden kann, daß dadurch das Steuergefälle noch etwas vergrössert wurde. Die Erhöhung ist jedoch nur zur Deckung des durch die Präferenzen verursachten Steuerausfalls vorgenommen worden.

Seit dem 1.10.1956 ist die Abgabe "Notopfer Berlin" für natürliche Personen im Bundesgebiet fortgefallen, so daß nur noch Körperschaftssteuerpflichtige abgabeverpflichtet sind.[1)]

2. Die Entstehung des Gesetzes

Der Vorschlag, die Einkommen- und Körperschaftssteuer in Berlin zu senken, stammt von der Berliner Industrie- und Handelskammer (IHK). Anläßlich der bevorstehenden Beratungen des Berlin-Ausschusses des deutschen Bundestages legte die IHK auf Wunsch des Regierenden Bürgermeisters am 15.1.1953 ihre wirtschaftspolitischen Vorschläge in einem "Steuerpolitischen Förderungsprogramm für Berlin" vor.[2)]

---

1) Mit dem Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verfahrensrechts vom 18.7.1958, BGBl. I S.473, ist das Notopfer in die Körperschaftssteuer einbezogen und damit als Sonderabgabe abgeschafft.

2) Industrie- und Handelskammer zu Berlin e.V.: Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin vom 15.1.1953. Eine ungedruckte Denkschrift.

Die wichtigsten Forderungen waren:

a) Ermäßigung der Einkommen- und Körperschaftssteuer in Westberlin um 1/3 der jeweils im Bundesgebiet gültigen Sätze,

b) Erhöhung der steuerfreien Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben bei der Lohnsteuer Westberliner Arbeitnehmer um ein Drittel.

c) Erhöhung der Abschreibungssätze auf das Doppelte beim Bezug in Westberlin hergestellter Produktionsgüter.

d) Förderung der Kapitalversorgung der Westberliner Wirtschaft durch Anwendung des Grundgedankens von § 7 d des Einkommensteuergesetzes [1] auf Kapitalhergaben nach Westberlin.

Die Punkte c) und d) werden in diesem Zusammenhang deshalb erwähnt, weil sie mögliche Alternativen zur Einkommensteuerpräferenz gewesen wären. Später wird auf diese Vorschläge noch einmal zurückgekommen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß die IHK darüber hinaus vorschlug:

e) Auflegung einer steuerbegünstigten bundesgarantierten Westberliner Anleihe nach dem Modell der 5%igen steuerfreien Bundesanleihe.

Zur Begründung ihrer Vorschläge führte die IHK an, daß die einzuleitenden Maßnahmen einer langfristigen Konzeption entsprechen müßten, die hinsichtlich des Status Westberlins von einer längere Zeit andauernden Isolierung und Spaltung der Stadt ausgehen müßte. Auch sei es gerade diese besondere Lage Westberlins, die einen Vergleich mit anderen Notstands-

---

1) In der Fassung der Bekanntmachung vom 15.9.1953 BGBl. I S.1355

gebieten der Bundesrepublik nicht zulasse. Westberlin sei ein einzigartiger Tatbestand. Erforderlich sei vor allem

a) die psychologischen Hemmungen auswärtiger Kreise zu beseitigen, Kapital und Aufträge nach Westberlin zu geben, indem man weitere Anreize und vor allem ein Steuergefälle zugunsten Westberlins schafft,

b) die Verkehrsferne Westberlins auszugleichen,

c) den Mangel an Eigenkapital der Westberliner Wirtschaft zu beseitigen. Durch diesen Mangel an Eigenkapital seien neue Investitionen, insbesondere Rationalisierungsinvestitionen, sehr schwierig, ferner sei die Finanzierung grösserer Umsätze kaum zu ermöglichen.

Die IHK glaubte, daß vor allem eine geringere Besteuerung der Einkommen diesen von ihr herausgestellten Merkmalen entsprechen und daß sie darüber hinaus der Tendenz zur Abwanderung von Unternehmern und hochqualifizierten Kräften entgegenwirken würde.

Der Senator für Wirtschaft und Ernährung schloß sich dieser Forderung der IHK auf Einführung der Steuerpräferenz an. Er fügte jedoch hinzu, daß für den Fall, daß eine Senkung der Tarife der Einkommen- und Körperschaftssteuer im Bundesgebiet die Verwirklichung des Vorschlages der IHK ausschließt, vorgeschlagen werden sollte, Westberlin eine erhöhte Abschreibungsmöglichkeit analog dem § 36 des Investitionshilfegesetzes[1] zuzugestehen. Der § 36 des IHG, das in Westberlin nicht galt, sah vor, daß bewegliche Anlagegüter außer den AfA im Jahre der Anschaffung und in den beiden folgenden Jahren bis zu 50% abgeschrieben werden konnten. Bei unbeweglichen Anlagegütern

---

1) Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7.1.1952 BGBl. I S.7

betrug der Satz 30%. Die Frist sollte dabei für Westberlin von 3 auf 5 Jahre ausgedehnt werden. Mit Hilfe dieser Erleichterung sollte den Westberliner Betrieben vor allem eine ordnungsgemässe Tilgung der aufgenommenen Kredite ermöglicht werden.

Die Berliner Zentralbank, die zunächst andere Vorschläge [1] machte, ging am 29.1.1953 auf das ihr an diesem Tage bekanntgewordene Programm der IHK ein. Sie unterstützte den Vorschlag auf Steuerermässigung, jedoch vor allem, um der Bevölkerung Westberlins das Aushalten zu erleichtern. Die Vorschläge auf erleichterte Abschreibungsmöglichkeiten

a) für Westberliner Investitionen und
b) für Investitionen in Westberlin hergestellter Anlagen für westdeutsche Unternehmer

wurden ebenfalls gutgeheissen.

Der Senator für Kreditwesen äußerte Bedenken gegen die Steuerpräferenzen. Er wandte ein, daß die Steuerermässigung

a) zu erhöhtem Konsum führen würde
b) nur zum geringen Teil dem eigentlichen Zweck, der Stärkung des Eigenkapitals, zufliessen würde,
c) zum Teil in Form von Kapital nach Westdeutschland abwandern könnte, und
d) kaum zu nennenswerten neuen Arbeitsmöglichkeiten führen würde.

Er schlug deshalb vor, eine zweckvolle Verwendung der durch eine Steuersenkung freiwerdenden Mittel dadurch zu sichern, daß ein Teil dieser Mittel als Beteiligung der Westberliner Wirtschaft an einer Investitionsbank gegen Anteilscheine hingegeben wird.

---

1) Diese Vorschläge betrafen die Vergabe von Aufträgen, die Inanspruchnahme der Umsatzsteuerrückvergütung, die Gewährung längerfristiger Betriebsmittelkredite, die Änderung des Ausfuhrverfahrens, die Förderung des Ost-West-Transithandels und den Reiseverkehr.

Im übrigen stimmte der Senator für Kreditwesen der Anwendung des § 36 des IHG auf Berlin mit dem 5-jährigen Zeitraum zu.

Nachdem der Senator für Finanzen sich gegen die Einführung der Einkommensteuerpräferenzen ausgesprochen hatte, weil sie vornehmlich der großen Masse der Einkommen- und Lohnsteuerpflichtigen zugute kommen und deshalb vorwiegend den Konsum erhöhen würden, statt dessen aber die Abschreibungsvergünstigungen für Kapitalhergabe nach Berlin analog dem § 7d des Einkommensteuergesetzes und Übernahme des § 36 des IHG unterstützte, standen folgende Vorschläge zur Auswahl:

1) Einkommen- und Körperschaftssteuerpräferenz verbunden mit Erhöhung der Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben für Lohnsteuerpflichtige.

2) Abschreibungspräferenzen bzw. Absetzungsmöglichkeiten
   a) für die Kapitalhergabe zur Investition nach Westberlin analog der Regelung des § 7 d EKStGes, der diese Vergünstigung für Kapitalhergabe für den Schiffbau vorsah,
   b) für den Bezug von Investitionsgütern aus Westberlin,
   c) für jeden Westberliner Unternehmer analog § 36 IHG.

Diese Vorschläge wurden sowohl in Westberlin als auch in Bonn erörtert. In Bonn wurden sie im Rahmen einer Konferenz der Länderfinanzminister zunächst abgelehnt. Die Zurückhaltung der Bundesregierung und die sich daraus ergebende Haltung des Westberliner Senats ergibt sich am besten aus einer Antwort des Senats auf eine Anfrage der FDP im Westberliner Abgeordnetenhaus am 5.Juni 1953. [1)]

---

1) Abgeordnetenhaus von Berlin, I.Wahlperiode, Stenographischer Bericht der 71. ordentlichen Sitzung am 5.6.1953 Seite 373 f.

"Dr.Kielinger, Senator für Justiz: Herr Präsident ! Meine Damen und Herren! Zu dem ersten Teil der Anfrage darf ich folgendes erklären.

Die Industrie- und Handelskammer hat, wie der Herr anfragende Abgeordnete richtig ausgeführt hat, eine Reihe von Vorschlägen steuererleichternder Art gemacht, die sich bezogen auf Ermässigungen der Einkommen- und Körperschaftssteuer in Westberlin um ein Drittel der jeweils im Bundesgebiet gültigen Sätze, auf Erhöhung der steuerfreien Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben bei der Lohnsteuer Westberliner Arbeitnehmer um ein Drittel und einige weitere Dinge.

Bei der Prüfung der fiskalischen Auswirkung dieser Vorschläge hat sich ergeben, daß durch die Ermässigung der Einkommen- und Körperschaftssteuer und die Erhöhung der Steuerfreibeträge ein Ausfall von jährlich 110 bis 120 Millionen DM eintreten würde.

(Zuruf bei der FDP: Theoretisch!)

Davon würden auf Berlin etwa 72 Millionen, auf den Bund etwa 43 Millionen DM entfallen. Es ist verständlich, daß die Bundesfinanzverwaltung bei diesen Zahlen gegenüber den Vorschlägen der Industrie- und Handelskammer einige Zurückhaltung beobachtet hat, um so mehr, als auch Zweifel an der gesamtwirtschaftlichen Zweckmässigkeit dieser Vorschläge geäußert worden sind.

(Zuruf: Bei wem?)

Jedenfalls sind diese Vorschläge - ich komme darauf sofort zurück - in Gegenwart des Regierenden Bürgermeisters und der zuständigen Senatoren am 7.Februar von der Industrie- und Handelskammer dem Bundesfinanzminister vorgetragen und auch nach der gesamtwirtschaftlichen Seite hin geprüft und erörtert worden. Das Ergebnis dieser Verhandlungen darf ich vielleicht in folgendem zusammenfassen. Es bestand Einigkeit darüber, daß Berlin in einer zusätzlichen Form Hilfe geleistet werden

sollte. Man war sich auch darüber einig, daß zunächst einmal statt der Vorschläge der Industrie- und Handelskammer auf Steuerbegünstigungen zurückgegriffen werden sollte auf die von der Berliner Verwaltung schon früher gemachten Vorschläge einer Frachthilfe.

Sie wissen, daß inzwischen die Frachthilfe eingetreten ist, und zwar in Höhe von 20 Millionen DM für Kohle; weiter: 11 Millionen DM für Preisstützung, ein Betrag, der im wesentlichen den Versorgungsbetrieben zugute kommen wird, ein Betrag von 3,2 Millionen DM als Frachthilfe für Milch, ein Betrag von 3 Millionen DM als Frachthilfe für Kartofeln und zusätzlich ein Betrag von 375 000 DM als Preisstützung für die Berliner Abmelkbetriebe.

Der Senat ist dieser Auffassung im wesentlichen beigetreten, indem er davon ausging, daß diese Maßnahme, die ja jetzt schon wirksam geworden ist - Milch ist billiger geworden, Kartoffeln sind billiger, Kohlen werden billiger - , eine reale und wirksame Hilfe für alle Teile der Berliner Bevölkerung darstellen wird. Ob und inwieweit die Vorschläge der Industrie- und Handelskammer noch einmal zum Gegenstand von Beratungen gemacht werden, ist im Augenblick noch ungewiß. Es ist durchaus möglich, daß sie im Zuge der weiteren Beratungen, die in diesen Tagen in Bonn stattfinden werden, noch einmal zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht werden."

Wohl im wesentlichen wegen der auseinandergehenden Auffassungen über das sehr einschneidende Programm kam eine parlamentarische Beratung bzw. ein Gesetzentwurf der Bundesregierung vor der Bundestagswahl am 14.September, d.h. in der alten Legislaturperiode, nicht mehr zustande.

Am 1.11.1953 legte die IHK erneut ein steuerpolitisches Förderungsprogramm vor, das vor allem den Vorschlag der Einkommensteuerpräferenz noch einmal herausstellte.[1] Im übrigen wurde auf folgende gegen das erste "Steuerpolitische Förderungsprogramm" erhobene Einwände eingegangen:

1. Die nach Verwirklichung der Einkommensteuerpräferenzen dem Land Berlin verbleibenden Einnahmen aus der Einkommensteuer seien höher als die auf Grund des Haushaltsansatzes zu errechnende Summe, da der Ansatz, wie sich nach dem ersten Halbjahr gezeigt habe, zu niedrig gewesen sei.

2. Eine regional begrenzte Senkung der Steuersätze würde die Grundsätze des Steuersystems nicht berühren und daher nicht systemwidrig sein.

3. Auf das Argument, die Steuerpräferenzen würden dort eine Entlastung bringen, wo es nicht notwendig sei, erwiderte die IHK, daß es das Merkmal marktkonformer Maßnahmen sei, darauf zu verzichten, im einzelnen zu lenken und zu differenzieren. Betrieben, die keine Gewinne erzielten und deshalb keine Einkommensteuern zahlten, müßte auf andere Weise (Beratungsdienst, Kredite usw.) geholfen werden. Nur ein rentabler Betrieb sei überhaupt in der Lage, expansive Kraft zu entfalten.

4. Die Bindung der Steuerersparnisse in einem Kreditfonds lehnte die IHK ab, weil die Wirtschaft in einem solchen Falle ihre Ersparnisse nur als verzinsliche Fremdmittel wiederbeschaffen könnte. Damit würde die Vorstellung, in Westberlin angelegte Gelder seien mit einem besonderen Risiko belastet, neue Nahrung erhalten.

---

1) Industrie- und Handelskammer zu Berlin e.V.: Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin vom 1.11.1953. Eine ungedruckte Denkschrift.

5. Dem Einwand, die Steuerersparnisse würden ganz oder teilweise nach Westdeutschland abfließen, begegnete die IHK mit der Feststellung, daß infolge der wirtschafts- und währungspolitischen Einheit Westberlins mit dem Bundesgebiet und auch wegen der oft vorkommenden Organschaft oder anderen Verflechtung westdeutscher Unternehmungen mit Westberliner Betrieben per Saldo mehr Geld nach Westberlin fließen werde, als vorher, da ein Gefälle zugunsten Westberlins entstehe. Auch die reinen Westberliner Betriebe würden die ersparten Mittel hier investieren, da dies ihrem Interesse entspricht.

6. Schließlich wurde dem sozialpolitischen Einwand, die Steuerpräferenzen würden an dem großen Kreis der Unterstützungs- und Rentenempfänger vorbeigehen, entgegengehalten, daß man wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht mit sozialpolitischen vermengen dürfe. Dem wirtschaftlich aktiven Teil kämen die Präferenzen zugute. Den Unterstützungsempfängern müsse durch Erhöhung ihrer Bezüge geholfen werden. Da die Steuerpräferenz die Schaffung neuer Arbeitsplätze ermögliche, sei sie ein gutes Mittel, bisherige Unterstützungsempfänger in Arbeit und damit ebenfalls in den Genuß der Präferenzen zu bringen.

Weitere Besprechungen über eine wirtschaftspolitische Förderung und damit über die Einkommensteuerpräferenz fanden bereits unter dem Eindruck der Verhandlungen über die Bundeshilfe für den Westberliner Haushalt 1954/55 statt. Die von der Bundesregierung angesetzte Bundeshilfe war um 150 Mio DM niedriger, als sie von Westberlin für notwendig gehalten wurde. In dieser Situation glaubte der Senat, zunächst Verhandlungen um die Erhöhung der Bundeshilfe führen zu müssen und so weitgehende Forderungen, wie sie sich aus dem Vorschlag der IHK ergaben,

nicht stellen zu können. Zeitweise wurde erwogen, die Präferenzen nur für die gewerbliche Wirtschaft gelten zu lassen, was einen Ausfall von etwa 50 Mio DM - statt 135 Mio DM bei Einbeziehung der Lohnsteuerpflichtigen - bedeutet hätte.

Am 16.1.1954 beschloß der Senat, als er sich mit den Fragen der Bundeshilfe an Westberlin befaßte, das Steuerförderungsprogramm der IHK zu unterstützen und der Bundesregierung zu unterbreiten. Dabei mußte er freilich auf den zu erwartenden Ausfall für den Haushalt hinweisen und als Konsequenz eine Erhöhung des im Bundeshaushalt vorgesehenen Berlinzuschusses erbitten.

Eine Aussprache im Februar in Westberlin, an der mehrere Bundesminister, Mitglieder des Senats und Vertreter der IHK teilnahmen, ergab die Ablehnung des Steuerförderungsprogramms durch Bundesfinanzminister Schäffer. Zur Begründung führte er im wesentlichen an, daß die Forderung Westberlins auf Erhöhung des Bundeszuschusses und Durchführung des Steuerförderungsprogramms den Bund mit einem zusätzlichen Betrag von 300 Mio DM in Anspruch nehmen würde, der nur durch Steuererhöhungen im Bundesgebiet aufzubringen wäre. Eine Steuererhöhung wäre aber angesichts der Vorbereitungen einer Steuerreform undurchführbar.

Wie schwierig sich die weiteren Verhandlungen gestalteten, ergibt sich aus dem Bericht des Regierenden Bürgermeisters Dr.Schreiber vor dem Abgeordnetenhaus am 22.April 1954. Die übergeordnete Frage war die des Etatausgleichs. Westberlin wurde zur Senkung von Ausgabeansätzen gezwungen, mußte eine Anleihe in Höhe von 75 Mio DM aufnehmen, konnte sich mit seiner Auffassung, das Notopfer Berlin stehe voll für den allgemeinen Bundeszuschuß zur Verfügung, nicht durchsetzen und erhielt lediglich die Zusage, das Notopfer in Westberlin

selbst fortfallen zu lassen. Ein erneuter Einnahmeausfall durch die Steuerpräferenzen konnte angesichts dieser Verhandlungen nicht verantwortet werden. Auch lehnte der Bundesfinanzminister eine Erörterung dieser Frage ab mit dem Hinweis, daß dies im Zusammenhang mit der Steuerreform und der Haushaltsberatung des Bundes erfolgen müsse.

Am 6.5.54 faßte der Deutsche Bundestag anläßlich der Etatberatung einen Beschluß [1], der auf einen Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zurückgeht, in dem gefordert wird, in Westberlin

a) die Abgabe "Notopfer Berlin" ab 1.7.1954 nicht mehr zu erheben
b) im Zuge der großen Steuerreform die Einkommensteuer (veranlagte und Lohnsteuer) und die Körperschaftssteuer um 20 v.H. gegenüber den im Bundesgebiet jeweils geltenden Sätzen herabzusetzen und
c) die Steuerfreibeträge um 20% zu erhöhen.

Es wurde ausdrücklich festgestellt, daß der entstehende Einnahmeausfall nicht zu Lasten Westberlins gehen soll.

Erst am 26.November 1954 sandte die Bundesregierung dem Bundesrat einen Gesetzentwurf über eine 20%ige Präferenz von der Einkommen- und Körperschaftssteuer für Westberlin zu.[2]

Die Erhöhung der Steuerfreibeträge war darin nicht enthalten. Vorgesehen war die Abschaffung des Notopfers Berlin für Westberlin selbst und die Erhöhung des Notopfers in der Bundesrepublik als Ausgleich für die Mindereinnahmen.

---

1) Deutscher Bundestag II.Wahlperiode 1953, Protokoll der 28.Sitzung, Anlage 31, S.1300

2) Deutscher Bundesrat II.Wahlperiode, Drucksache Nr. 406/54

Der Finanzausschuß des Bundesrates lehnte den Entwurf mit folgender Begründung ab:

1. Die Einheitlichkeit der Einkommen- und Körperschaftssteuer wird zerstört.
2. Die Vorschriften sind kompliziert und stehen deshalb im Widerspruch zu den Bemühungen um Vereinfachung.
3. Finanzverwaltung und Arbeitgeber erhalten zusätzliche Arbeit.
4. Der Entwurf bietet Anlaß zu Umgehungen und Mißbräuchen.

Der Wirtschaftsausschuß schloß sich dieser Haltung an und sprach sich außerdem gegen eine Erhöhung des Notopfers in der Bundesrepublik aus.

Statt dessen wurde vorgeschlagen, die steuerliche Begünstigung durch Senkung der Gewerbe- und Grundsteuer (für die Gewerbetreibenden und Grundstücksbesitzer) sowie durch erhöhte Freibeträge bei der Einkommensteuer (für Arbeitnehmer und Angehörige der freien Berufe) herbeizuführen.

In seiner Sitzung am 17.12.54 stimmte der Bundesrat den Empfehlungen seines Finanzausschusses zu.

Am 22.1.1955 reichte die Bundesregierung ihren alten Gesetzentwurf beim Bundestag ein [1] und nahm zu der Auffassung des Bundesrates Stellung. Sie gab zu, daß der Vorschlag des Bundesrates, die Realsteuern zu senken, verwaltungsmässig einfacher durchzuführen und die Gefahr des Mißbrauchs geringer sei. Doch wandte sie ein, daß die Vorschläge des Bundesrates zu steuerlichen Entlastungen führen würden, die wesentlich von denen abweichen würden, die der Vorschlag der Bundesre-

---

1) Deutscher Bundestag II.Wahlperiode Drucksache Nr.1159

gierung anstrebe. Besonders die Erhöhung der Freibeträge würde sich bei höheren Einkommen nur noch gering auswirken.

Die anschliessenden Beratungen im Ausschuß für Finanz- und Steuerfragen[1] zeigten noch einmal die weitreichende Problematik der Steuerpräferenzen auf. Es ging dabei um folgende Fragen:

1. Ist der Vorschlag des Bundesrates, die Realsteuern zu senken, vorzuziehen oder der Vorschlag der Bundesregierung und des Bundestages, der die Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer vorsieht?
   Der Bundesfinanzminister gab dabei seine Sympathie für die Realsteuersenkung zu erkennen. Er hielt sie für volkswirtschaftlich richtiger, zumal sie auch den unrentablen Betrieben zugute kommt. Es wurde auch hervorgehoben, daß regionale Steuerpräferenzen bei regionalen Steuern vorgenommen werden sollten. Der ökonomische Einwand gegen die Realsteuersenkung ging dahin, daß andere Länder durch entsprechende Senkung ihrer Hebesätze den Vorteil Westberlins jederzeit beseitigen könnten. Im übrigen waren die Argumente zugunsten des Regierungsentwurfs politischer Natur. In der Sitzung am 28.4.55 beschloß der Ausschuß sogar, sich einen Gesetzesentwurf über Realsteuersenkungen vorlegen zu lassen. Auf Grund der Bemühungen des Senats von Berlin und durch Erörterungen der Bundestagsfraktionen wurde jedoch erreicht, daß der Regierungsentwurf bestehen blieb.

2. Die Erhöhung des Notopfers Berlin in der Bundesrepublik wird für unnötig und politisch und psychologisch für gefährlich gehalten.

---

1) Deutscher Bundestag II.Wahlperiode 1953, Ausschuß für Finanz- und Steuerfragen, Protokolle Nr. 61,64 und 65 und Protokoll Nr. 1 des besonders gebildeten Unterausschusses.

In diesem Zusammenhang wurde eingehend das Problem der Finanzhilfe des Bundes und der Charakter des Notopfers erörtert. Die Abgeordneten plädierten in ihrer Mehrheit für eine Umformung des Notopfers von einem allgemeinen Deckungsmittel zu einer Zwecksteuer, aus der lediglich die besonderen Leistungen des Bundes für Westberlin zu finanzieren seien. Die Lasten, die der Bund bei jedem anderen Land auch übernimmt, sollten aus allgemeinen Steuern finanziert werden. Der Notopfertarif müsse sozialer gestaltet werden. Der horizontale Finanzausgleich wurde für Westberlin abgelehnt.

Auch bei diesem Problem siegten schließlich politische Erwägungen. Vor allem führte der Hinweis, daß die Präferenzen nach so langer Zeit nun endlich in Kraft treten müßten, dazu, daß die Erhöhung des Notopfers in der Bundesrepublik - allerdings nur mit 9% - durchgeführt wurde. Alle anderen angeschnittenen Fragen wurden nicht weiter erörtert.

Am 25.5.55 beschloß der Bundestag das Gesetz. Am 10.6.1955 stimmte der Bundesrat zu, Die einzelnen Bestimmungen traten wie folgt in Kraft:

1. 20%ige Lohn-, Einkommen- und Körperschaftssteuer senkung ab 1.1.1955.
2. Fortfall des Notopfers in Berlin ab 1.7.1954.
3. Erhöhung des Notopfers im Bundesgebiet ab 1.5.1955.
4. Wegfall der Notopfermarke ab 1.4.1956.

3. <u>Der Zweck der Einkommensteuerpräferenzen</u>

Eine Analyse des "Steuerpolitischen Förderungsprogramms für Berlin" der IHK ergibt, daß die Präferenzen eine Erhöhung der Westberliner Produktion herbeiführen sollen. Dieser sehr

allgemein gefasste Zweck führt jedoch noch zu keiner sinnvollen Erörterung, denn um die Erhöhung der Produktion geht es schließlich jeder Volkswirtschaft. Deshalb führt die Denkschrift eine Reihe von Schwierigkeiten an, die einer Ausweitung der Produktion in Westberlin bisher im Wege standen. Die Beseitigung dieser Schwierigkeiten ist somit als die eigentliche Zwecksetzung anzusehen. Aufgabe der Präferenzen soll es demnach sein:

a) Die Eigenkapitalbasis der Berliner Unternehmungen soll gestärkt werden. Als Ursachen für die schwache Ausstattung mit Eigenkapital werden die schweren Schäden, die die Westberliner Wirtschaft während und nach dem Kriege erlitt, angeführt. Allein die Tatsache, daß ein Teil der Schwierigkeiten - die Entfernung von der Bundesrepublik, die Isolierung Westberlins von seinem Hinterland, die Spaltung der Stadt - weiter andauerte, führte zu einer geringen Eigenkapital b i l d u n g auch nach der Blockade. Das aber bedingte eine relativ hohe Inanspruchnahme von Krediten für die Finanzierung von Investitionen und Aufträgen. Die Kreditaufnahme bedeutete aber wiederum - trotz günstiger Zinssätze der ERP-Mittel - eine relativ hohe Belastung der Betriebe. Zinsen und Tilgungen waren nicht nur kalkulatorisch anzusetzen, sondern effektiv aufzubringen. Zudem konnten die Betriebe infolge ihrer ungenügenden A u s s t a t t u n g mit Eigenkapital oftmals nicht genügend Sicherheiten, die für die Kreditgewährung Voraussetzung waren, bieten.

   Mit Hilfe der ersparten Steuerbeträge sollten die Betriebe in die Lage versetzt werden, alte Kredite zu tilgen, neue Kredite aufzunehmen und Investitionen teilweise aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

b) Mit Hilfe des durch die Steuerpräferenz entstehenden Gefälles zugunsten Westberlins sollten auswärtige Unternehmer angereizt werden, Betriebe oder Betriebsstätten in Westberlin neu zu errichten, (aus diesem Grunde ist die Präferenz im Gesetz auch auf auswärtige Steuerpflichtige ausgedehnt), bzw. ehemalige Berliner Unternehmer veranlaßt werden, nach Westberlin zurückzukehren. Der materielle Vorteil sollte die psychologisch gegebenen Hemmungen überwinden helfen.

Ebenso sollte einer Abwanderung von Unternehmungen aus Westberlin begegnet werden.

c) Soweit die Präferenz den Arbeitnehmern zugute kommt, sollte erreicht werden, qualifizierte Fachleute zu behalten bzw. sie nach Westberlin zu bekommen.

d) Schließlich sollte die Präferenz für die Masse der Arbeitnehmer eine Anhebung der in Westberlin im Verhältnis zur Bundesrepublik niedrigeren Löhne bedeuten und darüber hinaus ein Ausgleich für die ständige psychologische Belastung, die das Leben in Westberlin bedeutet, sein.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung [1] schließt sich in der Begründung dieser Zwecksetzung an.

4. Die Einwände gegen die Einkommensteuerpräferenzen

Ordnen wir die vom Bundesfinanzminister, dem Bundesrat und einzelnen Berliner Senatoren erhobenen Einwände nach ihrem sachlichen Gehalt, so gelangen wir zu zwei Gruppen von Einwänden.

---

1) Deutscher Bundestag, II.Wahlperiode 1953, DS. Nr. 1159

1. Die erste bezieht sich auf die mangelnde Vereinbarkeit der Steuerpräferenzen mit dem deutschen Einkommensteuersystem. Im einzelnen wurde beanstandet:[1)]
   a) Die Präferenzen durchbrechen das Prinzip der Einheitlichkeit.[2)]
   b) Die Bemühungen um die Vereinfachung des deutschen Einkommensteuerrechts werden erschwert.
   c) Es entsteht zusätzliche Verwaltungsarbeit für die Finanzämter und die Arbeitgeber.
   d) Die Präferenzen bieten Anlaß zu Mißbrauch.

2. Die zweite Gruppe von Einwänden bezieht sich auf die Eignung der Präferenzen, den gewünschten Zweck zu erreichen. Dazu wurde vorgebracht:[3)]
   a) Die Einkommensteuerpräferenzen kommen nur denen zugute, die einen Gewinn erzielen. Wegen der Steuerprogression ist der Vorteil um so größer, je höher der Gewinn ist. Betriebe mit schlechter Ertragslage kommen daher nicht in den Genuß der Präferenzen. Sie können deshalb nicht als ein Mittel angesehen werden, die Kosten der Westberliner Wirtschaft zu senken.
   b) Die Verwendung der durch die Einkommensteuerpräferenzen freiwerdenden Mittel ist nicht eindeutig. Es ist nicht sicher, daß die Mittel zusätzlich in Westberlin investiert werden und dadurch zu vermehrter Beschäftigung führen.

Wir wollen die Einwände der Reihe nach behandeln.

a) <u>Die Einkommensteuerpräferenzen und das deutsche Einkommensteuersystem</u>

Zunächst wollen wir den Einwand prüfen, die Präferenzen durchbrechen das Prinzip der Einheitlichkeit.

---

1) Siehe auch S.120 f
2) In der Finanzwissenschaft spricht man in diesem Fall vom Prinzip der Gleichheit. Im folgenden soll jedoch weiterhin vom Prinzip der Einheitlichkeit gesprochen werden.
3) Siehe auch S.112 ff

Das beherrschende Prinzip der deutschen Einkommensteuer ist das der Leistungsfähigkeit. Aus ihm folgt ein Differenzieren der Personen und ihrer Einkünfte und damit ein Durchbrechen des Grundsatzes der Einheitlichkeit. Der progressive Steuersatz, die Belassung eines steuerfreien Existenzminimums durch Gewährung von Freibeträgen, die sich je nach Familienstand und Kinderzahl sogar variieren, die Berücksichtigung von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen und andere Differenzierungen bedeuten im Grunde eine uneinheitliche Besteuerung.

Immerhin könnte man sagen, daß das Prinzip der Einheitlichkeit insoweit gilt, als im Rahmen dieser Leistungsfähigkeit, deren Merkmale gesetzlich festgelegt werden, jeder Steuerpflichtige gleich behandelt wird.

Das Prinzip der Einheitlichkeit wird jedoch weiter eingeengt durch diejenigen Vergünstigungen, die der Gesetzgeber aus wirtschaftspolitischen Gründen gewährt. Die Begünstigung des Sparens durch die Gewährung von Prämien und durch die Möglichkeit, die Sparraten von steuerpflichtigen Einkommen abzusetzen, die Förderung bestimmter Investitionen durch Gewährung von Abschreibungsvergünstigungen, die unterschiedlichen Steuersätze bei der Körperschaftssteuer für entnommenen und nicht entnommenen Gewinn, um nur einige Beispiele zu erwähnen, laufen gewollt auf eine uneinheitliche Behandlung der Steuerpflichtigen hinaus.

Vom Prinzip der Einheitlichkeit bleibt angesichts solcher gewichtigen Einschränkungen nur so viel übrig, daß man sagen kann, abgesehen von den vom Gesetzgeber aus guten Gründen fixierten Ausnahmen herrsche bei der Festsetzung der Steuer keine Willkür.

Damit verliert aber die Berufung auf den Grundsatz der Einheitlichkeit erheblich an Gewicht. Die uns interessierende Herabsetzung der Einkommensteuer ist eindeutig als wirtschaftspolitische Maßnahme begründet worden. Insofern ist sie den anderen Vergünstigungen, die das deutsche Einkommensteuerrecht aus den gleichen Gründen kennt, gleichzusetzen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß sich die Berliner Präferenzen auf regional zuzuordnende Einkünfte beziehen.

Im übrigen gibt das bereits in anderem Zusammenhang zitierte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (siehe S. 56) einen weiteren Hinweis. Es heißt dort: "Eine solche Senkung von Ergebnissteuern ist an die Bedingung zu knüpfen, daß gleichgroße Einkommen in Berlin, verglichen mit allen Teilen des Bundesgebietes, nicht gleichwertige Lebenslagen und Lebenschancen zu bieten vermögen".[1] Damit hat der Wissenschaftliche Beirat unseres Erachtens das Prinzip der Leistungsfähigkeit - das ja niemals nur an der reinen Zahlungsfähigkeit orientiert ist, sondern die Lebensumstände zu berücksichtigen versucht - auf die gegebene Situation angewandt. Die Bewohner dieser geteilten und von ihrer Umgebung abgeschlossenen Großstadt sind in ihren Lebensbedingungen beeinträchtigt und schlechter gestellt als die Bevölkerung anderer westdeutscher Großstädte.

Kann man nun aber die Senkung der Einkommensteuer für Westberlin mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit begründen, so entfällt jede Berechtigung, von einer Verletzung des Prinzips der Einheitlichkeit zu sprechen.

---

1) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, 4. Band, Göttingen 1957, S.18.

Prüfen wir den Einwand, die Präferenzen erschweren die Bemühungen um die Vereinfachung des deutschen Einkommensteuerrechts: Es ist zuzugeben, daß jede Vergünstigung das Steuerrecht kompliziert. Trotz dieser Tatsache kannte das deutsche Einkommensteuerrecht eine beträchtliche Anzahl von Vergünstigungen. Auch jetzt sind noch nicht alle Ausnahmen von der Regel abgeschafft. Offenbar hat sich der Gesetzgeber von dem Gesichtspunkt leiten lassen, daß die Vereinfachung da aufzuhören hat, wo übergeordnete wirtschaftspolitische Gründe Ausnahmen erfordern. Man braucht sich nicht der extremen Richtung der Finanzwissenschaft anzuschließen, die den wirtschaftspolitischen Wirkungen der Steuern den Vorrang vor den fiskalischen gibt, um eine gelegentliche Vergünstigung aus wirtschaftspolitischen Gründen zu befürworten. Wer die Steuer als ein Mittel betrachtet, konjunkturelle oder auch strukturelle Situationen zu beeinflussen, kann nicht zur gleichen Zeit das Argument bringen, solche Maßnahmen stünden der Vereinfachung entgegen. Zwar ist zuzugeben, daß eine Fülle von Vergünstigungen die Übersichtlichkeit des Steuerrechts vermindert, gegebenenfalls die Leistungsfähigkeit des Steuersystems beeinträchtigt, zu schlechter Steuermoral führt und eventuell die einzelnen beabsichtigten Zwecke gar nicht mehr erreichen läßt, weil die Vergünstigungen konkurrieren. Ein solcher Einwand trifft aber das Steuersystem als Ganzes und nicht die einzelne Präferenz. Der genannte Einwand kann daher kaum als stichhaltig angesehen werden.

Auch die beanstandete Mehrarbeit der Finanzämter und der Arbeitgeber ist nicht zu leugnen, aber kaum von einem ernst zu nehmenden Ausmaß. Soweit die Einkünfte nur in Westberlin erzielt werden, eine Zerlegung also nicht erforderlich ist, entsteht überhaupt keine Mehrarbeit. Das dürfte überwiegend - vor allem bei den Lohnsteuerpflichtigen - der Fall sein.

In den anderen Fällen, in denen die steuerlich begünstigten Einkünfte aus Westberlin gegenüber den Gesamteinkünften abgegrenzt werden müssen, hat der Gesetzgeber selbst das Verfahren vorgeschrieben und einfach gehalten.

Eine entscheidende Bedeutung möchten wir daher dem Einwand nicht zukommen lassen.

Inwiefern die Einkommensteuerpräferenzen Anlaß zu Mißbrauch bieten könnten, ist nicht näher begründet worden. Es ist deshalb nicht möglich, auf diesen Einwand einzugehen, zumal wir selbst keinen Anhaltspunkt für ein solches Argument sehen.

Die Einwände, die sich auf die Unvereinbarkeit der Präferenzen mit dem deutschen Einkommensteuersystem beziehen, können demnach nicht als bedeutungsvoll angesehen werden.

b) Die Einkommensteuerpräferenzen als Mittel der Förderung der Westberliner Wirtschaft

Die zweite Gruppe der Einwände stellte die Eignung der Steuerpräferenzen, den gewollten Zweck zu erreichen, in Frage. Bei der Untersuchung muß beachtet werden, daß den Einkommensteuerpräferenzen andere Steuerpräferenzen alternativ gegenüberstanden. Das erste Argument lautete:

1) Die Präferenz kommt nur denen zugute, die einen Gewinn erzielen. Wegen der Steuerprogression ist der Vorteil um so größer, je höher der Gewinn ist. Die Betriebe mit schlechter Ertragslage kommen nicht in den Genuß der Präferenz. Die Präferenz kann daher nicht als ein Mittel angesehen werden, die Kosten der Westberliner Wirtschaft zu senken.

Es läßt sich nicht bestreiten, daß dieser Einwand richtig ist. Alle Vergünstigungen, die das Einkommensteuerrecht sonst kennt, mindern den steuerpflichtigen Gewinn bzw. führen zu Verlusten. Im letzten Falle kommen sie über den Verlustvortrag auch Steuerpflichtigen zugute, die keinen steuerpflichtigen Gewinn ausweisen. Die Berliner Einkommensteuerpräferenzen setzen dagegen einen steuerpflichtigen Gewinn voraus. Nicht begünstigt werden diejenigen, die keinen solchen Gewinn erzielen. Am meisten profitieren diejenigen, die den höchsten Gewinn erzielen. Das gilt selbst für die Körperschaftssteuer mit ihrem proportionalen Tarif.

Die IHK hat diesen Einwand mit zwei Argumenten zu entkräften versucht: Sie hat erstens gesagt "der Sinn der Steuersenkung besteht darin, die Kapitalgrundlagen der r e n t a b l e n Unternehmungen zu verstärken, denn nur diese Betriebe sind fähig, expansive Kraft zu entfalten und durch ihr Wachstum neue Arbeitsplätze bereitzustellen." [1)]

Es ist zwar zuzugeben, daß die im Jahre 1953 rentabel arbeitenden Betriebe ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt hatten. Es muß aber dabei bedacht werden, daß dieses Ergebnis nicht zuletzt auch auf die zahlreichen Maßnahmen der öffentlichen Hand, wie z.B. die Kreditgewährung und die Auftragsfinanzierung, zurückzuführen war. Sicher war auch die Annahme richtig, daß gerade die erfolgreichen Unternehmungen auch weiterhin die stärksten Säulen des wirtschaftlichen Aufbaues sein würden. Der Behauptung jedoch, daß n u r die 1953 rentabel arbeitenden Unternehmen in der Lage sein würden, weiterhin expansive Kraft zu entfalten, kann in dieser ausschließlichen Form nicht zugestimmt werden. Sie ist nicht nur durch die seitherige Entwicklung widerlegt worden, sie ist auch theoretisch unhaltbar. Wenn es richtig ist, daß die mangelnde Rentabilität vieler Westberliner Unternehmen ein

---

1) Industrie-und Handelskammer zu Berlin e.V.: Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin vom 1.1.1953, Ziffer 20.

Ausdruck der Belastungen war, die sich aus der besonderen Lage Westberlins ergaben, dann konnte die Rentabilität selbst nicht zur Begründung und zum Maßstab einer wirtschaftspolitischen Förderungsmaßnahme gemacht werden.

Das zweite Argument der IHK war, daß "es ... zum Wesen marktkonformer Mittel (gehört), daß darauf verzichtet wird, im einzelnen zu lenken und zu differenzieren." [1] Diese These konnte kaum dazu dienen, die Gegner der Einkommensteuerpräferenzen zu widerlegen. Niemand, der andere Förderungsmaßnahmen statt der Einkommensteuerpräferenz vorgeschlagen hatte, wollte lenken oder differenzieren. Die Senkung von Kostensteuern oder die Gewährung von Abschreibungsvergünstigungen wäre ebenfalls marktkonform gewesen und hätte darüber hinaus auch diejenigen Betriebe begünstigt, die es nötig hatten.

Der zweite Einwand gegen die Einkommensteuerpräferenzen lautete:

2) Es ist nicht eindeutig, wie die durch die Steuerpräferenz erzielten zusätzlichen Gewinne verwendet werden. Der Einzelne kann

a) in Westberlin

das Investieren,
das Sparen,
den Konsum

erhöhen oder (und)

b) im Bundesgebiet

das Investieren
das Sparen
den Konsum

erhöhen.

---

1) Industrie- und Handelskammer zu Berlin e.V.: Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin vom 1.11.1953, Ziffer 18.

Bereits bei der Beratung des Vorschlages der IHK war man sich allgemein darüber klar, daß die durch die Lohnsteuersenkung freiwerdenden Beträge fast ausnahmslos in den Konsum fliessen werden. Damals schätzte man den gesamten Ausfall für 1955 auf 135 Mio DM, davon 85 Mio DM bei der Lohnsteuer. Tatsächlich ist der Ausfall geringer gewesen. Wie die Steuerpflichtigen der veranlagten Einkommensteuer und Körperschaftssteuer ihre zusätzlichen Mittel verwenden würden, war in der Tat offen. Man kann auch nach Vorliegen der wirtschaftlichen Daten keinen Nachweis über die tatsächliche Verwendung führen. Seit 1955 - aber auch schon vorher - haben sich sowohl die Spareinlagen als auch die Investitionen erhöht, ohne daß man daraus den kausalen Zusammenhang mit der Steuerpräferenz konstruieren könnte. Das gilt jedenfalls hinsichtlich des Ausmasses. Es soll hier nicht bestritten werden, daß die Steuerpräferenzen natürlich auch die in sie gesetzte positive Wirkung hatten. Aber es kommt hier nicht darauf an, festzustellen, daß die Steuerpräferenzen besser waren als nichts, sondern darauf, daß möglicherweise andere steuerliche Maßnahmen eine für die Westberliner Wirtschaft noch bessere Wirkung gehabt hätten.

Prüft man in diesem Sinne den Vorschlag des Bundesrats, die Grund- und Gewerbesteuer zu senken, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Die Senkung wäre möglich gewesen

a) durch Senkung der Steuermeßzahl für Westberlin (Bundeskompetenz) oder
b) durch Senkung des Hebesatzes (Gemeindekompetenz).

In beiden Fällen hätte die Gefahr bestanden, daß westdeutsche Gemeinden durch Senkung des Hebesatzes der Maßnahme begegnet wären. Doch hat diese Gefahr ihre Grenze im Interesse der Gemeinden an ihrem Steueraufkommen.

Der Einnahmeausfall wäre voll zu Lasten Westberlins gegangen. Die Möglichkeit, diesen Ausfall durch einen erhöhten Bundeszuschuß auszugleichen, bestand praktisch nicht, da sich die Höhe des Bundeszuschusses niemals nach solchen Gesichtspunkten bemessen hat. Aber auch die Einkommensteuerpräferenz bedeutet für Westberlin einen Einnahmeausfall, da die Steuer zu 2/3 dem Lande zusteht.

Der Vorteil der Senkung der Realsteuern hätte jedoch darin gelegen, daß sie a l l e n Betrieben zugute gekommen wäre und eine Verminderung der K o s t e n bedeutet hätte. Im Jahre 1957 hat der durch die Einkommensteuerpräferenzen bewirkte Ausfall rd. 150 Mio DM [1] betragen. Davon gehen 100 Mio DM zu Lasten Westberlins. Nach einer Ermittlung des Landesfinanzamtes Berlin hätte eine Senkung des Hebesatzes von 300% auf 270% bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital einen Ausfall von rd. 15 Mio DM bedeutet. Westberlin hätte also bei einer Senkung auf 200% einen Ausfall von 50 Mio DM erlitten. Ähnliche drastische Senkungen wären bei der Gewerbesteuer in der Form der Lohnsummensteuer und bei der Grundsteuer möglich gewesen.

Allerdings muß auch bei diesem Vorschlag beachtet werden, daß die Verwendung der ersparten Steuern ebenso ungewiss gewesen wäre, wie das bei der Einkommensteuerpräferenz der Fall war.

Die Verwendung der Mittel, d.h. die Investition, ist aber der Anknüpfungspunkt des anderen Vorschlages, der Abschreibungs- bzw. Absetzungsvergünstigungen. Dazu lagen drei Vorschläge vor: [2]

---

1) Nach Angaben des Landesfinanzamts Berlin.
Siehe auch Seite 156

2) Industrie-und Handelskammer zu Berlin e.V.:
Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin
v.15.1.1953.

1. Begünstigung des Westberliner Unternehmers durch Gewährung von Sonderabschreibungen für nach einem Stichtag angeschaffte abnutzbare bewegliche und unbewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens. Die Sonderabschreibungen sollten bei beweglichen Wirtschaftsgütern 50% und bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern 30% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten ausmachen und auf einen Zeitraum von 7 Jahren verteilt werden können. Sie sollten neben den nach § 7 EKStG vorzunehmenden Regelabschreibungen zulässig sein.

2. Förderung der Westberliner Produktionsmittelindustrie durch Gewährung von Sonderabschreibungen für diejenigen Steuerpflichtigen (auch im Bundesgebiet), die in Westberlin produzierte Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens anschaffen.

3. Begünstigung der Kapitalhergabe an Westberlin durch Abzugsfähigkeit des Darlehens bei der Gewinnermittlung.

Diese Vorschläge hatten den Vorteil der Zweckbindung. Richtig ist natürlich, daß jede Sonderabschreibung nicht zu einer endgültigen Steuerersparnis, sondern zu einer Gewinn- und damit Steuerverlagerung auf spätere Jahre führt. Trotzdem sind in den letzten Jahren die Abschreibungsvergünstigungen in erheblichem Masse ausgenutzt worden.

Eigenartig ist, daß niemand eine Kombination der beiden Vorschläge, Senkung der Realsteuern und Gewährung von Sonderabschreibungen, ins Auge gefaßt hat. Die Kombination hätte die Vorteile beider Maßnahmen für sich gehabt und die Nachteile weitgehend vermindert. Die Senkung der Realsteuern wäre allen Betrieben zugute gekommen und hätte die Kosten gesenkt. Die zusätzlichen Mittel wären wegen des mit den Abschreibungsvergünstigungen gegebenen Anreizes weitgehend in Westberlin investiert worden. Gleichzeitig wäre die Eigenkapitalbasis

verstärkt worden. Abwehrmaßnahmen westdeutscher Gemeinden hätten sich nur auf die Realsteuern beziehen können und hätten daher nicht die ganze Westberliner Präferenz beeinträchtigen können.

Exkurs: Die Wirkung der Einkommensteuerpräferenzen dargestellt am Modell eines monopolistischen Anbieters

Auch bei den Einkommensteuerpräferenzen wollen wir eine Modellbetrachtung einschalten. Wir nehmen wieder das Modell eines monopolistischen Anbieters. Damit ist zugleich gesagt, daß hier nur die Präferenzen, soweit sie sich auf die Einkunftsart "Gewinn" gem. EKStG beziehen, untersucht werden. Es gelten wieder die folgenden Voraussetzungen:

1. Der Anbieter sieht sich einer Nachfrage gegenüber, bei der eine steigende Angebotsmenge nur zu einem fallenden Preis untergebracht werden kann. Tragen wir auf der Ordinate die Preise und auf der Abzisse die Mengen ab, so verläuft die Nachfragekurve von links oben nach rechts unten.

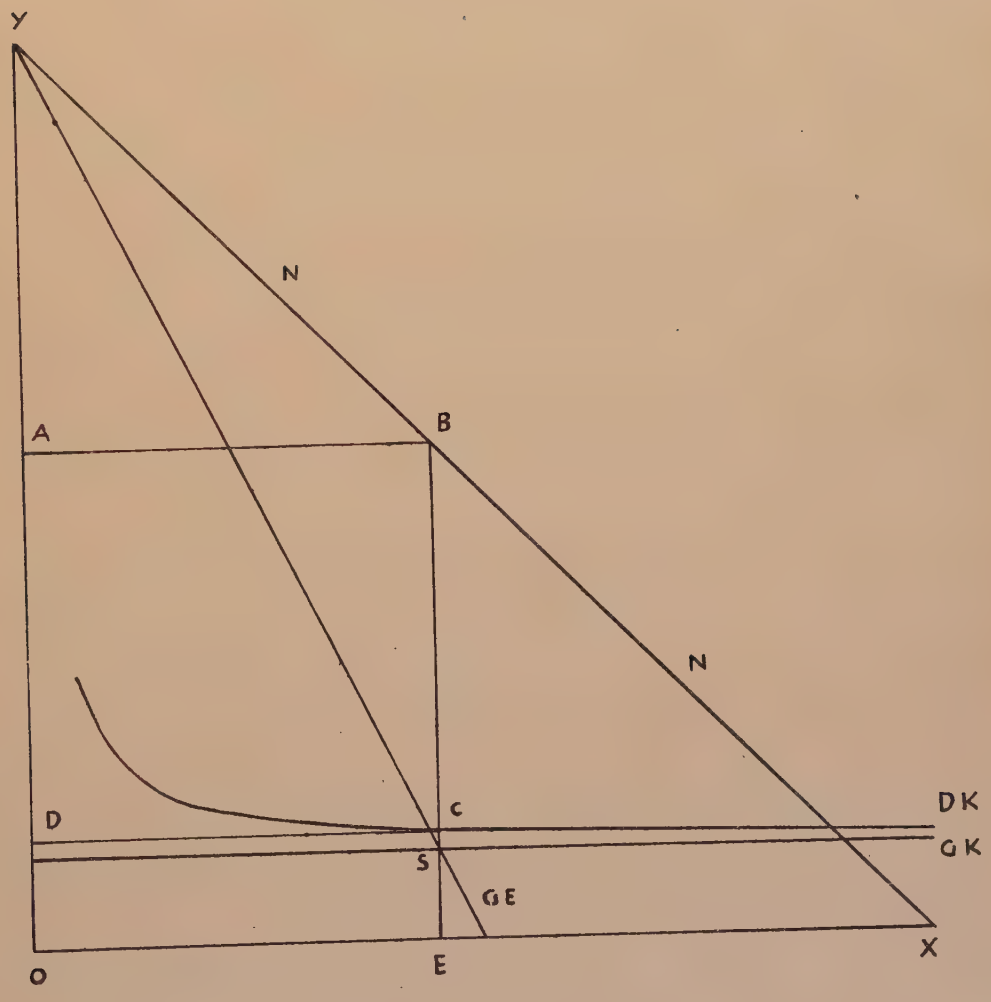
2. Der Anbieter hat keine Konkurrenten. Er kann entsprechend der Nachfrage Preise oder Mengen festsetzen (Aktionsparameter), es ergeben sich Mengen oder Preise (Erwartungsparameter).

3. Die Gesamtkosten des Anbieters verlaufen linear ansteigend, die Grenzkosten sind also konstant.

4. Der Anbieter erstrebt den maximalen Gewinn. Er wählt diejenige Preismengenkombination, bei der die Grenzkosten gleich dem Grenzerlös sind.

Die Figur 9 stellt dieses Grundmodell dar.

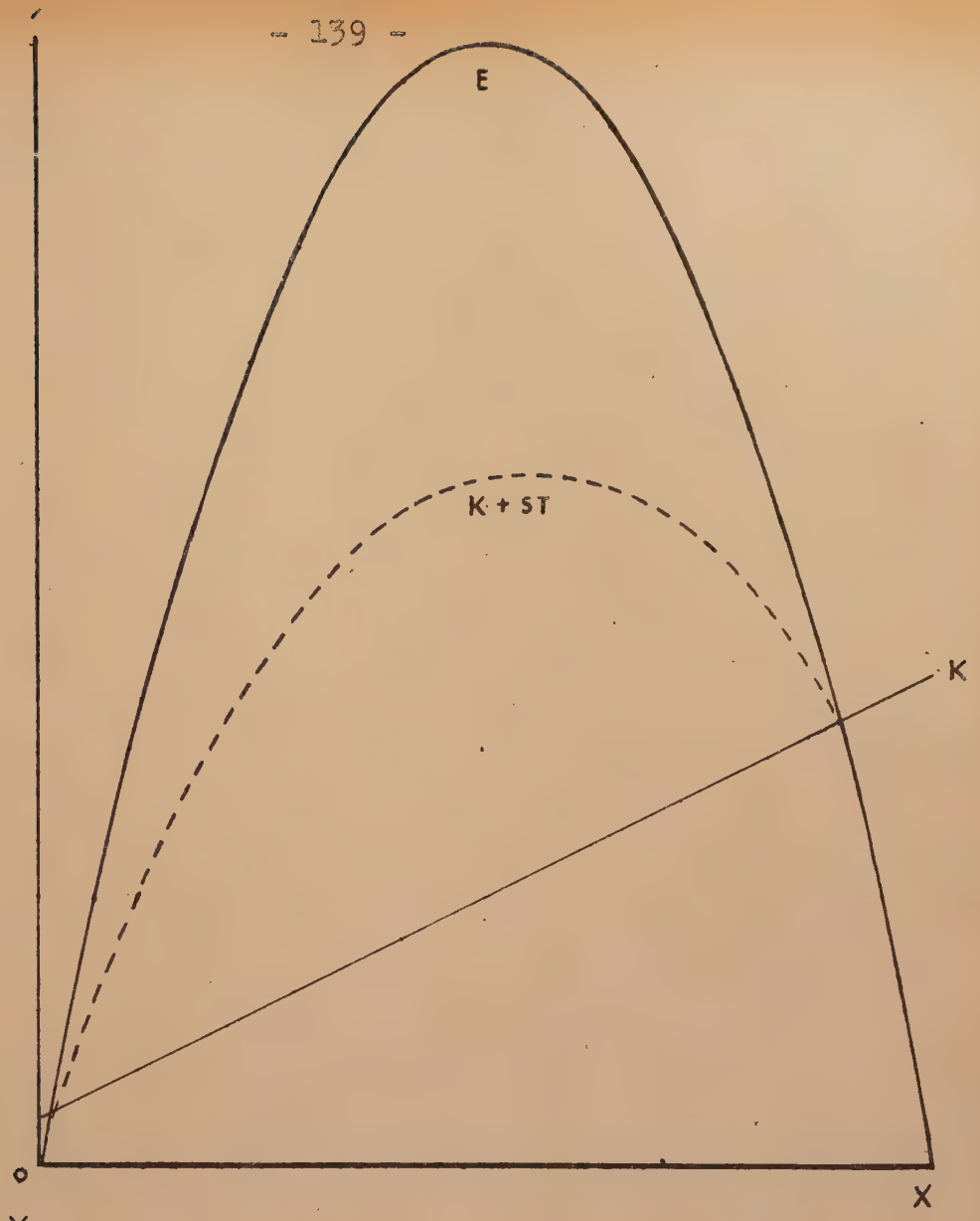
Sind GK die Grenzkosten und GE der Grenzerlös, so ergibt sich deren Gleichheit im Punkte S. Bei der Menge OE und dem Preise OA ergibt sich der maximale Gewinn. Er wird ausgedrückt durch die Fläche ABCD. Die Punkte C und D werden durch Einzeichnung der Kurve der Durchschnittskosten (DK) gefunden.



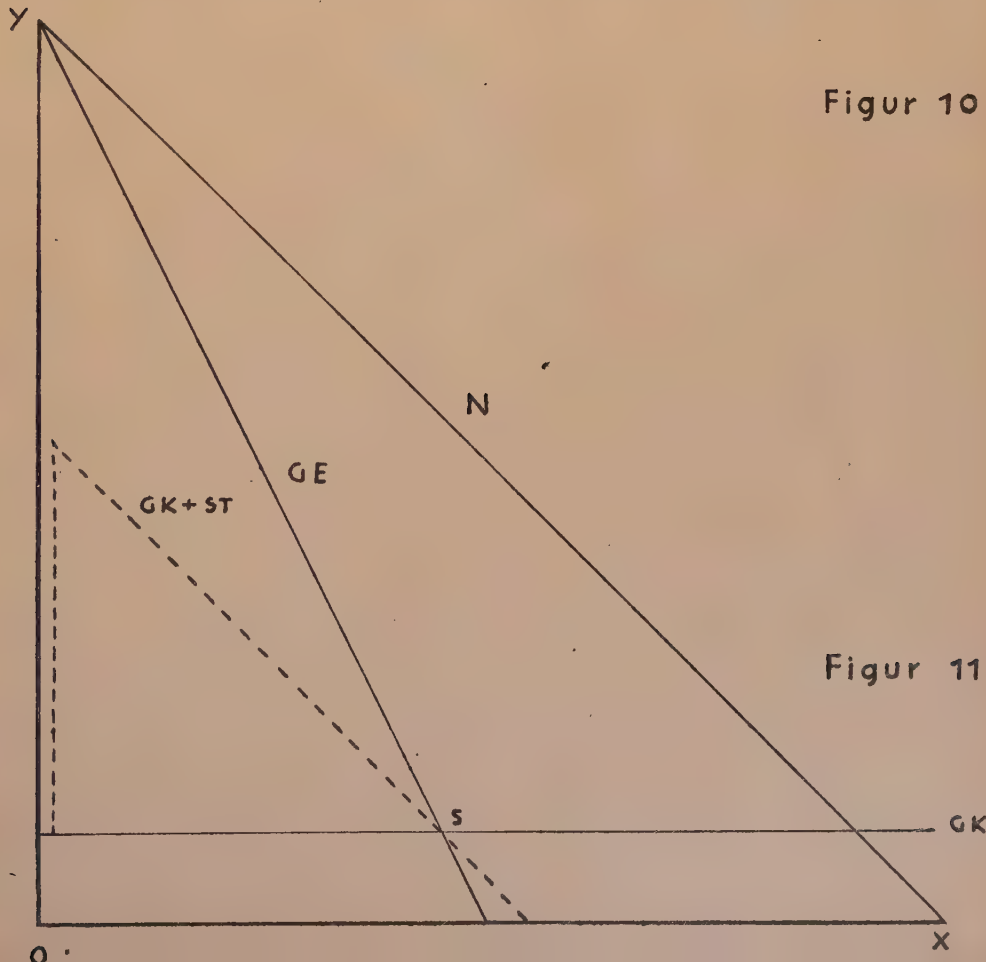
Figur 9

Um die Wirkung einer erfolgsabhängigen Steuer zu ermitteln, gehen wir zunächst von der Darstellung aus, die die Gesamterlöskurve (E) und die Gesamtkostenkurve (K) enthält (Figur 10) Der jeder Menge zuzuordnende Gewinn ist die Differenz zwischen E und K. Eine gewinnabhängige Steuer muß diese Differenz in einem bestimmten Verhältnis vermindern. Das Verhältnis hängt einerseits von dem Steuersatz und andererseits davon ab, ob es sich um eine proportionale oder um eine progressive Steuer handelt.Solange der Grenzsteuersatz einer progressiven Steuer unter 100% liegt, ergeben sich jedoch keine prinzipiellen Unterschiede zwischen der proportionalen und progressiven Steuer. Wir wollen in unserem Modell die weitere Annahme machen, daß es sich um eine proportionale Steuer mit einem Satz von 50% handelt. Die Steuerkurve halbiert in diesem Fall den Gewinn bei jeder Menge (Figur 10). Rechnen wir die Steuern den Kosten zu, so stellt die gestrichelte Kurve in dem Gewinnbereich die neue Kurve der Gesamtkosten (K + ST) dar. Die Differenz zwischen E und K+ST ergibt den jeweils verbleibenden Gewinn.

Die der Kurve K + ST entsprechende Grenzkostenkurve G + ST ist in Figur 11 eingetragen. Ihr Verlauf ergibt sich aus der Neigung der Kurve K+ST. Vom Punkte der Gewinnschwelle ab verläuft die Kurve K+ST zunächst steiler als die Kurve K, die Neigung nimmt jedoch fortlaufend ab. Die Kurve GK + ST liegt daher zunächst über der Kurve GK, fällt jedoch mit zunehmender Menge. Im Punkte des Gewinnmaximums wird die höchste Steuer gezahlt. Die Neigung von K + ST und K ist gleich. Die Kurve GK + ST schneidet die Kurve GK. Die Grenzsteuer ist Null. Von diesem Punkt ab verläuft K + ST flacher als K, die Neigung nimmt mit steigender Menge weiter ab. Für die Kurve GK + ST folgt daraus, daß sie unterhalb der Kurve GK liegt und mit steigender Menge weiter fällt. Die Einführung einer gewinn-



Figur 10



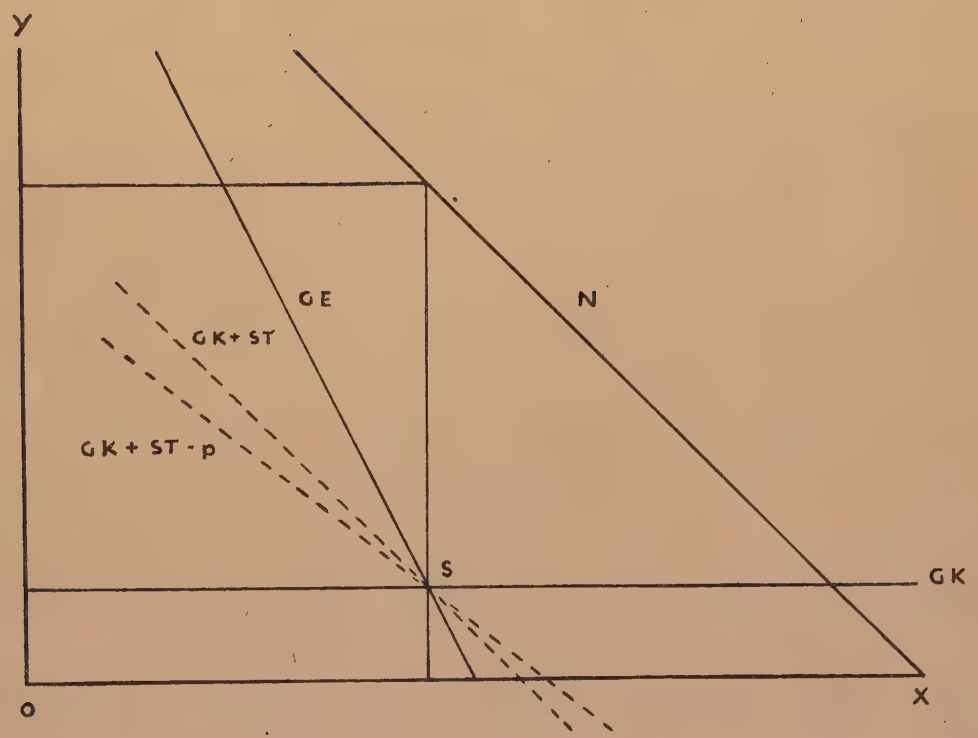
Figur 11

abhängigen Steuer bedeutet demnach - rechnet man sie den Kosten zu - eine Drehung der Grenzkostenkurve um den Punkt (S) des maximalen Gewinns. Unter den dem Modell zugrunde liegenden Voraussetzungen ergibt sich, daß die Preis-Mengen-Kombination durch die Einführung einer gewinnabhängigen Steuer nicht verändert wird.

Nun ist offensichtlich, daß eine Ermäßigung einer solchen gewinnabhängigen Steuer um einen bestimmten Prozentsatz an dem Ergebnis nichts ändert. Die Ermäßigung hat lediglich eine weitere Drehung der Kurve GK + ST - diesmal auf die Kurve GK zu - zur Folge. Die Kurve GK + ST - P verläuft flacher als die Kurve GK + ST (Figur 12).

Wenngleich sich auch die Preis-Mengen-Kombination durch die Einführung einer Steuersenkung bei einer gewinnabhängigen Steuer nicht ändert, so vergrößert sich doch der Gewinn.

Es muß auch hier wiederum daran erinnert werden, daß die Ergebnisse nur unter den dem Modell zugrunde liegenden Voraussetzungen eintreten. Auf die Frage, welche Folgen sich ergeben, wenn der Steuervorteil ganz oder teilweise überwälzt wird, wird hier nicht weiter eingegangen. Die Überwälzbarkeit einer gewinnabhängigen Steuer ist in der Finanzwissenschaft noch immer umstritten.



Figur 12

II. Die Auswirkungen der Einkommensteuerpräferenzen auf die Westberliner Wirtschaft

Der Nachweis der Auswirkungen der Einkommensteuerpräferenzen auf die Westberliner Wirtschaft stößt auf noch größere Schwierigkeiten, als das bei der Umsatzsteuerpräferenz der Fall war. Eine volkswirtschaftliche Betrachtung muß sich an Gesamtgrößen halten. Diese Größen können total oder partiell sein, sie beziehen sich jedoch niemals auf das einzelne Unternehmen.

1. Die Präferenz bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer

Entsprechend der Zweckbestimmung der Einkommensteuerpräferenzen gilt es zunächst zu untersuchen, ob die Eigenkapitalbasis der Westberliner Wirtschaft verbessert worden ist. Die Verbesserung bezieht sich sowohl auf die Erhöhung des Eigenkapitals überhaupt als auch auf die Erhöhung des Anteils des Eigenkapitals am Gesamtkapital.

Da nun auch ein weiterer Zweck der Einkommensteuerpräferenzen war, auswärtiges Kapital nach Westberlin zu bringen - also auch Fremdkapital -, ist die Erhöhung des Anteils des Eigenkapitals am Gesamtkapital schon von der Konstruktion des Gesetzes her keine notwendige Folge.

Wie kann nun eine Erhöhung des Eigenkapitals in den Bilanzen der Unternehmungen in Erscheinung treten?

1. In der Form der Erhöhung des Gesellschaftskapitals bzw. des Privatkapitals,
2. in der Form der Erhöhung der offenen Rücklage (wobei die gesetzliche Rücklage kaum über das notwendige Maß erhöht werden dürfte),

3. in der Form der Erhöhung der Rückstellungen dann, wenn durch zu hohen Wertansatz stille Reserven enthalten sind,
4. in der Form stiller Reserven durch zu geringe Bewertung der Aktiven.

Dieser Erhöhung des Eigenkapitals kann gegenüberstehen:

1. Eine Verringerung des Fremdkapitals
2. Eine Erhöhung der Aktiven, vor allem
   a) erhöhtes Anlagevermögen
   b) erhöhtes Vorratsvermögen
   c) erhöhte Bankguthaben
   d) erhöhter Wertpapierbesitz
   e) erhöhte sonstige Forderungen.

Während sich die Veränderungen auf der Passivseite der Bilanzen nur an Hand der einzelnen Bilanzen nachweisen liessen, wäre es denkbar, die Veränderungen auf der Aktivseite volkswirtschaftlich nachzuweisen. Der Erhöhung des Anlage- und Vorratsvermögens müßte etwa - da wir die Lagerhaltung in der volkswirtschaftlichen Betrachtung ebenfalls zur Investition zählen - die Zunahme der Investition entsprechen. Die erhöhten Bankguthaben müßten sich - sofern sie in Westberlin bestehen - in einer Erhöhung vor allem der Sicht- und Termineinlagen bei den Kreditinstituten niederschlagen. Die Erhöhung des Wertpapierbesitzes wird man für Westberlin nicht nachweisen können.

Wie wir sehen, können wir zu keinem eindeutigen Ergebnis gelangen. Die Ergebnisse schlagen sich, was die Verwendungsarten angeht, nur teilweise, und was die Verwendung in Westberlin angeht, ebenfalls unvollständig nieder. Hinzu kommt, daß wir auch noch einen erhöhten Konsum anzunehmen haben.

Betrachten wir unter diesen einschränkenden Bemerkungen etwa die Entwicklung der Sicht- und Termineinlagen, so ergibt sich folgendes Bild:

Einlagen von Wirtschaftsunternehmen und Privaten [1]

	1952	1953	1954	1955	1956	1957
	in Mio DM (jeweils Ende Dezember)					
Sichteinlagen	333,1	388,9	445,2	532,3	613,7	782,1
Termineinlagen	155,5	179,6	155,4	161,9	223,8	306,5
	488,6	568,5	600,6	694,2	837,5	1088,6

Zu bemerken ist, daß diese Einlagen nicht ausschließlich von den Unternehmungen gehalten werden. Da jedoch auch natürliche Personen in den Genuß der Präferenzen kommen, ließe sich ein aus dieser Aufstellung abgeleitetes Ergebnis insoweit vertreten. Es kommt aber der schon bei den Umsatzsteuerpräferenzen genannte Umstand hinzu, daß an der allgemeinen Aufwärtsentwicklung viele Förderungsmaßnahmen und nicht zuletzt die konjunkturelle Entwicklung im Bundesgebiet und im westlichen Ausland Anteil haben. Insofern läßt sich die ab 1955 auffällige Zunahme der Einlagen nicht ohne weiteres als ein Ergebnis der Einkommensteuerpräferenzen darstellen.

Eine Betrachtung der Entwicklung der industriellen Investitionen und ihrer Finanzierung muß mit den gleichen einschränkenden Bemerkungen versehen werden.

Die Investitionen der Westberliner Industrie und ihre Finanzierung [2]

	1952	1953	1954	1955	1956	1957
	in Mio DM					
ERP-Mittel	125	103	109	98	120	110
Private Mittel	257	308	442	562	650	710
Gesamt	382	411	551	660	770	820

1) Quelle: Landeszentralbank in Berlin: Das Geld- und Kreditwesen Westberlins im Jahre 1957 S.47.
2) Nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Kredit Quelle: Der wirtschaftliche Wiederaufbau Berlins. Als Manuskript gedruckt zur Vorlage auf der Konferenz für Internationale Industrielle Entwicklung, San Francisco 14.-18.10. 1957.

Wir sehen, daß eine nennenswerte Steigerung bereits im Jahre 1954 eingesetzt hat, in dem es noch keine Einkommensteuerpräferenzen gab. Andererseits soll aus der Tatsache, daß ein eindeutiger Nachweis der Wirkung der Steuerpräferenzen nicht möglich ist, nicht der falsche Schluß gezogen werden, sie seien wirkungslos gewesen.

2. Die Lohnsteuerpräferenzen

Die Lohnsteuerpräferenzen müssen unter anderen Gesichtspunkten gesehen werden, da sie andere Zwecke verfolgen sollen als die Präferenzen der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer. Die Verminderung der Lohnsteuer sollte qualifizierte Fachkräfte veranlassen, in Westberlin zu bleiben bzw. nach Westberlin zu kommen.[1] Außerdem sollte die Präferenz eine Anhebung der in Westberlin im Verhältnis zur Bundesrepublik niedrigeren Löhne bedeuten und ein gewisser Ausgleich für die ständige psychologische Belastung, die das Leben in Westberlin bedeutet, sein.

Prüfen wir, ob und inwieweit die Senkung der Lohnsteuer diese Zwecke zu erfüllen vermag.

Unter Berücksichtigung verschiedener Gehaltsgruppen und einiger Steuerklassen stellen wir die ab 1.1.1955 von westdeutschen Steuerpflichtigen (W) zu zahlenden monatlichen Steuern[2] den von Westberliner Steuerpflichtigen (B) zu zahlenden monatlichen Steuern gegenüber:

---

1) Die Tatsache, daß unselbständig Beschäftigte mit einem 24.000.- DM übersteigenden Jahreseinkommen veranlagte Einkommensteuer zahlen, hat in diesem Zusammenhang keine besondere Bedeutung. Hier kommt es nicht auf die unterschiedliche Art der Steuererhebung an, sondern auf die unterschiedliche Art der steuerpflichtigen Tätigkeit, aus der sich notwendigerweise unterschiedliche Reaktionen auf eingeräumte Steuerpräferenzen ergeben.

2) Nach dem "Gesetz zur Neuordnung von Steuern" vom 16.12. 1954 BGBl. I S.373 in der Fassung der "Bekanntmachung der Neufassung des Einkommensteuergesetzes" v. 21.12.54 BGBl. I S.441.

Monatl. Einkommen		Steuerklassen I	II	III/1	III/2
500,--	W	54,40	39,65	28,65	18,65
	B	43,50	31,70	22,90	14,90
1 000,--	W	176,15	155,80	140,05	124,75
	B	140,90	124,65	112,05	99,80
1 500,--	W	324,50	300,65	282,05	263,75
	B	259,60	240,50	225,65	211,--
2 000,--	W	493,30	466,90	446,--	425,30
	B	394,65	373,50	356,80	340,25

Die Differenz betrug bei

Monatl. Einkommen	Steuerklassen I	II	III/1	III/2
500,--	10,90	7,95	5,75	3,75
1 000,--	35,25	31,15	28,--	24,95
1 500,--	64,90	60,15	56,40	52,75
2 000,--	98,65	93,40	89,20	85,05

Zu diesen ersparten Beträgen muß für die Zeit vom 1.1.55 bis 30.9.56 die Ersparnis durch den Fortfall des Notopfers Berlin für Westberliner Steuerpflichtige hinzugefügt werden [1]!

In der Aufstellung bedeutet

a) = Ersparnis durch Fortfall des Notopfers
b) = Ersparnis durch Senkung der Lohnsteuer
c) = Ersparnis durch Fortfall des Notopfers und Senkung der Lohnsteuer

---

1) Die hier zugrunde gelegten Sätze der Abgabe Notopfer Berlin gelten allerdings in dieser Höhe erst seit dem 1.7.1955. Seit dem 1.10.1956 ist das Notopfer Berlin für natürliche Personen im Bundesgebiet ebenfalls abgeschafft. In Berlin fiel das Notopfer zwar schon ab 1.7.1954 fort, jedoch galt damals die Einkommensteuerpräferenz noch nicht.

Monatl. Einkommen		Steuerklassen I	II	III/1	III/2
500,--	a)	5,85	4,95	3,80	3,50
	b)	10,90	7,95	5,75	3,75
	c)	16,75	12,90	9,55	7,25
1 000,--	a)	22,15	19,00	15,35	12,35
	b)	35,25	31,15	28,--	24,95
	c)	57,40	50,15	43,35	37,30
1 500,--	a)	42,--	36,20	30,95	26,45
	b)	64,90	60,15	56,40	52,75
	c)	106,90	96,35	87,35	79,20
2 000,--	a)	62,40	53,90	47,30	41,40
	b)	98,65	93,40	89,20	85,05
	c)	161,05	147,30	136,50	126,45

Natürlich fällt die Ersparnis bei den höheren Einkommen und bei den niedrigen Steuerklassen am stärksten ins Gewicht. Die Frage ist nur, ob man glaubt, daß die ersparten Beträge - die ja hier relativ zur Einkommenshöhe gesehen werden müssen - den ihnen zugedachten Einfluß ausüben können. Man kann natürlich keine verbindliche Antwort auf diese Frage geben. Im allgemeinen möchten wir glauben, daß der Anreiz zu gering ist, um eine gute Kraft nach Westberlin zu bringen. Schon eher läßt sich denken, daß der Entschluß, von Berlin fortzugehen, nun schwerer fällt. Am positivsten ist die Wirkung bei den ledigen Spitzenkräften. Sie haben den größten Vorteil und sind am beweglichsten.

Betrachten wir jedoch die Auswirkungen der Lohnsteuerpräferenz auf den Durchschnitt der Westberliner Arbeitnehmer. Im Februar 1955, bei der Einführung der Steuerpräferenzen, betrug der durchschnittliche Bruttowochenverdienst der männlichen gewerb-

lichen Arbeiter 82,46 DM, im November des gleichen Jahres 90,80 DM.[1] Legen wir einen Durchschnittslohn von 85,-- DM zugrunde, so kommen wir zu einem Monatslohn von 368,-- DM. Bei diesem Einkommen betrug die Lohnsteuer in Westdeutschland, in Westberlin und damit die Ermässigung in den Steuerklassen:

	I	II	III/1	III/2
Lohnsteuer i.Bundesgeb.	28,90	16,55	8,15	1,55
" i.Westberlin	23,10	13,25	6,50	1,25
Differenz	5,80	3,30	1,65	-,30

Zu dieser Ermässigung muß allerdings wieder der durch den Fortfall des Notopfers Berlin freiwerdende Betrag hinzugerechnet werden. Unter Berücksichtigung der ab 1.7.1955 erhöhten Sätze macht das für die einzelnen Steuerklassen:

I	II	III/1	III/2
3,60	2,97	2,20	1,57

Einschließlich der Lohnsteuerpräferenz ergibt sich damit ein zusätzlicher Monatslohn von

I	II	III/1	III/2
9,40	6,27	3,85	1,87

Dem Lohn von 85,--DM lag im Februar 1955 eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 45,6 Std. und im November von 44,2 Std. zugrunde. Nehmen wir eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 45 Std. an, so ergeben sich für den Monat 195 Std.

In den einzelnen Steuerklassen machen die durch die Steuerpräferenz und den Fortfall des Notopfers den Lohnempfängern

1) Angaben nach: Statistisches Jahrbuch Berlin 1956 S.74/75

zugute kommenden Beträge pro Stunde aus

Steuerklasse in DPfg.			
I	II	III/1	III/2
4,8	3,2	2,0	1,0

Dieses Ergebnis würde als Lohnerhöhung von jeder Gewerkschaft abgelehnt werden.[1] Es wird auch nicht entscheidend besser, wenn man nur die Facharbeiter erfaßt, die in den beiden angezogenen Monaten 89,24 DM und 98,67 DM verdient haben. Ebenso werden die Angestellten ein etwas günstigeres Ergebnis erzielt haben, dagegen die weiblichen Arbeiter ein schlechteres, da deren Wochenlohn in den beiden Monaten 52,54 DM und 55,34 DM betrug.

Es kommt hinzu, daß die Lohnsteuerpräferenz natürlich auch nur denjenigen zugute kam, die Steuern zu zahlen hatten. Nicht berücksichtigt blieben die Erwerbslosen, fast alle Rentner und diejenigen Erwerbstätigen, die wegen ihres geringen Einkommens (bzw. auf Grund höherer Freibeträge) ohnehin keine Steuer zu entrichten hatten.

Der Senator für Finanzen hat in einer im Jahre 1953 nicht veröffentlichten Denkschrift zu der Frage der Steuerpräferenzen ermittelt, daß die rd. 760 000 beschäftigten Arbeitnehmer sich wie folgt auf die Steuerklassen verteilen:

	insgesamt	steuerfrei	verbleiben
I	228 000	39 000	189 000
II	306 000	100 000	206 000
III/1	133 000	70 000	63 000
III/2	62 000	41 000	21 000
III/3 usw.	31 000	20 000	11 000
	760 000	270 000	490 000

1) Über die geringfügige Wirkung waren sich die Berliner Gewerkschaften auch klar. Dennoch haben sie die Lohnsteuerpräferenzen begrüßt, weil sie vor der Alternative standen, diese Präferenzen oder nichts zu akzeptieren.

jährlich oder 39,-- DM monatlich, hätte zu anderen Ergebnissen geführt:

Gegenüberstellung der beiden Ergebnisse

a) Steuer nach 20%iger Ermässigung
b) Steuer nach erhöhten Pauschbeträgen

Monatl. Einkommen		Steuerklassen I	II	III/1	III/2
368,--	a	23,10	13,25	6,50	1,25
	b	22,55	11,15	3,75	-
500,--	a	43,50	31,70	22,90	14,90
	b	46,05	31,80	21,55	12,50
1 000,--	a	140,90	124,65	112,05	99,80
	b	164,80	144,90	129,40	114,30
1 500,--	a	259,60	240,50	225,65	211,--
	b	311,25	287,75	269,30	251,15
2 000,--	a	394,65	373,50	356,80	340,25
	b	478,65	452,40	431,55	411,15

Es zeigt sich, daß die geringeren Einkommen von dieser Regelung mehr profitiert hätten, die höheren dagegen viel weniger. Betrachtet man die Präferenz als Ausgleich für die Belastung des Lebens in Westberlin, hätte man der Erhöhung der Pauschbeträge den Vorzug geben müssen. Als Anreiz dagegen wäre diese Methode völlig wirkungslos. Man muß außerdem beachten, daß insbesondere in den mittleren und höheren Einkommensgruppen von der Möglichkeit erhöhter Werbungskosten und Sonderausgaben ohnehin Gebrauch gemacht wird. Eine Erhöhung der Pauschbeträge wäre also bei diesen Einkommensgruppen praktisch wirkungslos geblieben.

3. Die Abgabe "Notopfer Berlin"

Der Fortfall der Abgabe "Notopfer Berlin" für Westberlin ist bisher - bis auf den vorigen Abschnitt - nicht näher behandelt worden. Hinsichtlich ihrer Wirkung weist sie gegenüber

den Steuerpräferenzen nichts Besonderes auf. Die Abgabe hat einen leicht progressiven Tarif (mit Ausnahme der Körperschaftssteuerpflichtigen). Ihre Berücksichtigung hätte unsere bisherigen grundsätzlichen Ergebnisse nicht verändert. Tatsächlich erhöht sich die Steuerpräferenz jedoch um etwa weitere 10% auf etwa 30%.

Als nun am 1.10.1956 die Abgabe "Notopfer Berlin" für natürliche Personen im Bundesgebiet ebenfalls abgeschafft wurde, verminderte sich die Westberliner Präferenz. Die IHK glaubte, nun eine Senkung der Einkommensteuer um 30% - wie es ihrem alten Vorschlag entsprach - fordern zu müssen.[1] Sie kam mit dieser Forderung nicht durch. Der Senat stand wieder in Verhandlungen mit dem Bund wegen des Bundeszuschusses zum Haushalt. Die Sicherung dieses Zuschusses schien ihm wichtiger als die Herbeiführung einer weiteren Steuersenkung für Westberlin, die einer bundesgesetzlichen Regelung bedurft hätte. Zudem war er der Meinung, daß eine Senkung der Gewerbesteuer den augenblicklichen Erfordernissen mehr entspräche, So blieb es bei der Steuerpräferenz von 20%.

Im Zusammenhang mit den Beratungen der neuen Steuerreform, die die Bundesregierung Anfang des Jahres 1958 vorgelegt hatte, ergab sich eine erneute Diskussion um das Notopfer. Der Bundesrat machte den Vorschlag, die geplante Steuersenkung bei der Körperschaftssteuer dadurch für die Länder erträglicher zu gestalten, daß die noch verbliebene Abgabe Notopfer Berlin in die Körperschaftssteuer einbezogen wird. Die Bundesregierung hielt an ihrem alten Entwurf zunächst fest, gab jedoch später nach. Das neue Steuergesetz[2] sieht daher gegenüber dem

---

1) Industrie- und Handelskammer zu Berlin e.V.: Die Berliner Wirtschaft, 6.Jahrgang, S.1219, 1251, 1355, 1409, 1527.

2) Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verfahrensrechts vom 18.7.1958, BGBl.I S.473 ff.

Regierungsentwurf um 4% höhere Körperschaftssteuersätze (für nichtausgeschüttete Gewinne 51% statt 47%, für ausgeschüttete Gewinne 15% statt 11%) vor. Das Notopfer Berlin ist damit endgültig abgeschafft. Der Ausgleich für Westberlin ist dadurch hergestellt, daß außer der Ermäßigung der Steuer um 20% eine weitere Ermäßigung um 3,2% (= 80% von 4%)hinzukommt.

4. Die haushaltsmässigen Auswirkungen

Die folgenden Angaben werden nach Absprache mit dem Landesfinanzamt Berlin gemacht:

a) Lohnsteuer

Geht man davon aus, daß das Aufkommen an Lohnsteuer infolge der 20%igen Steuerpräferenz 80% des sonst möglichen Aufkommens ausmacht, kommt man zu folgenden haushaltsmässigen Auswirkungen der Lohnsteuerpräferenz:

Kalenderjahr	Aufkommen	Ausfall (= 25% des Aufkommens)
	in Mio DM	
1955	179,6	44,9
1956	218,0	54,5
1957	229,0	57,25

Da die Lohnsteuer vom Arbeitslohn abgezogen wird, kommt die Präferenz sofort zur Wirkung. Der Anteil Westberlins an der Lohnsteuer beträgt 66 2/3%. Insofern hat Westberlin von dem gesamten Ausfall ebenfalls 66 2/3% zu tragen.

Das macht in den einzelnen Jahren

	Mio DM
1955	30,0
1956	36,4
1957	38,15

b) Veranlagte Einkommensteuer

Bei dieser Steuer ist zu beachten, daß in den Jahren 1955 und 1956 die Veranlagungen für 1953 und 1954 - die noch nicht steuerlich begünstigt waren - durchgeführt wurden.

Der Anteil des nicht begünstigten Steuerbetrages wird auf 22% geschätzt. Somit sind in den Jahren 1955 und 1956 nur 78% des Aufkommens - die laufenden Vorauszahlungen - steuerlich begünstigt.

Kalenderjahr	Aufkommen	78% des Aufkommens	Ausfall (= 25% von 78% des Aufkommens)
		in Mio DM	
1955	161,5	126,0	31,5
1956	170,5	130,0	33,25
1957	197,7	-	49,4

Für Westberlin ergibt sich entsprechend seinem Anteil ein Ausfall von

	Mio DM
1955	21,0
1956	22,15
1957	33,0

c) Körperschaftssteuer

Auch hier ist zu berücksichtigen, daß die Veranlagungen für 1953 und 1954 in den Jahren 1955 und 1956 durchgeführt wurden. Jedoch schätzt man bei der Körperschaftssteuer den nicht begünstigten Anteil auf 25%.

Kalenderjahr	Aufkommen	75% des Aufkommens	Ausfall (25% von 75% des Aufkommens)
	in Mio DM		
1955	94,7	71,0	17,75
1956	144,0	108,0	27,0
1957	171,8	-	43,0

Der Ausfall für Westberlin beträgt

	Mio DM
1955	11,8
1956	18,0
1957	28,7

Sowohl bei der veranlagten Einkommensteuer als auch bei der Körperschaftssteuer muß man daran denken, daß nur die aus Einkünften in Westberlin herrührenden Einkommen steuerlich begünstigt sind. In den Aufkommen sind aber auch Steuern für nicht begünstigte, im Bundesgebiet erzielte Einkommen enthalten. Auf der anderen Seite fehlen die Steuern für die in Westberlin erzielten Einkommen, die im Bundesgebiet entrichtet werden. Man ist zu der Auffassung gelangt, daß sich beide Beträge etwa die Waage halten. Jedenfalls ist ein genaueres Ergebnis nicht zu erzielen. Insofern können die Zahlen als richtig unterstellt werden. Nur der auf Westberlin entfallende Anteil des Steuerausfalls ist zu hoch gegriffen, da ein Teil des Steuerausfalls zu Lasten anderer Länder geht.

d) Die gesamten Einkommensteuerpräferenzen

Eine Zusammenfassung der haushaltsmäßigen Auswirkungen der Einkommensteuerpräferenzen ergibt:

	1955		1956		1957		1955 - 1957	
	Gesamt	dav. West-berlin	Gesamt	dav. West-berlin	Gesamt	dav. West-berlin	Gesamt	dav. West-Berlin
uer	44,9	30,0	54,5	36,4	57,25	38,15	156,65	104,55
gte er	31,5	21,0	33,25	22,15	49,4	33,0	114,15	76,15
-	17,75	11,8	27,0	18,0	43,0	28,7	87,15	58,5
	94,15	62,8	114,75	76,55	149,65	99,85	357,95	239,20

Wie bei dem Ausfall an Umsatzsteuer durch die Umsatzsteuerpräferenzen muß auch hier darauf hingewiesen werden, daß dem Ausfall an Einkommen- und Körperschaftssteuer Mehrerträge bei anderen Steuern gegenüberstehen, deren Ausmaß jedoch nicht zu ermitteln ist.

5. Zusammenfassung

Was läßt sich zusammenfassend über die Einkommensteuerpräferenzen sagen? Hinsichtlich ihrer Wirkungen sind wir zu weniger klaren Ergebnissen gelangt als bei der Behandlung der Umsatzsteuer. Das bezieht sich vor allem auf die Verwendung der ersparten Beträge. Natürlich hat die Präferenz die Situation der Steuerzahler verbessert. Die bedeutsame Frage jedoch, ob andere Maßnahmen wirkungsvoller gewesen wären, möchten wir positiv beantworten. Gerechterweise muß zugegeben werden, daß die IHK in ihrem Steuerpolitischen Förderungsprogramm mehr vorgeschlagen hatte als verwirklicht worden ist. Sie hatte eine 30%ige Senkung der Steuer vorgeschlagen, daneben erhöhte Pauschbeträge für Lohnsteuerpflichtige, Abschreibungsvergünstigungen für den Bezug in Westberlin hergestellter Produktionsgüter und steuerliche Begünstigung für Kapitalhergaben an Westberlin. Wären die die Investitionen begünstigenden Programm-

punkte verwirklicht worden, hätte die zweckvolle Verwendung der ersparten Beträge mit größerer Sicherheit angenommen werden können, als das jetzt der Fall ist.

D.

Schlußbemerkungen

Zum Schluß ist die Überlegung angebracht, wie lange die behandelten Hilfsmaßnahmen zugunsten Westberlins aufrechterhalten werden müssen. Nach den vorangegangenen Untersuchungen kann die Antwort nur lauten, daß die Vergünstigungen so lange gewährt werden müssen - die gleiche Auffassung über die Aufgabe Westberlins vorausgesetzt - , wie die wirtschaftlichen und politischen Belastungen und Nachteile Westberlins andauern.

Da sich die Belastungen im wesentlichen aus dem Verlust der Funktion als Hauptstadt, der Abschnürung Westberlins von seinem Hinterland und damit der standortmäßigen Benachteiligung der Berliner Wirtschaft gegenüber der Wirtschaft des Bundesgebietes sowie der Spaltung der Stadt ergeben, und sich alle diese Probleme jedoch nur lösen lassen durch die Wiedervereinigung Deutschlands, wird man bis zu diesem Zeitpunkt Westberlin helfen müssen. Darum hat der Senat in einer nichtveröffentlichten "Denkschrift zur weiteren Förderung Berlins" der Bundesregierung am 5.Juli 1958 (Senatsbeschluß Nr. 4592/58 vom 2.7.58) vorgeschlagen, die am 31.12.1959 auslaufenden Umsatzsteuerpräferenzen bis zum Zeitpunkt des Überganges der Hauptstadtfunktion auf Berlin zu verlängern und die zeitlich nicht begrenzten Einkommensteuerpräferenzen beizubehalten.

Es mag sein, daß die wirtschaftliche Entwicklung zu Situationen führt, die eine Modifizierung der Hilfe erfordern. Kein

wirtschaftspolitisches Mittel ist an sich wertvoll, es erhält seine Bedeutung vielmehr erst bei der Berücksichtigung des zu erreichenden Zweckes. Auch in Zukunft wird es daher darauf ankommen, die jeweilige ökonomische Situation zu analysieren, das erreichbare Ziel zu bestimmen und dann die Maßnahmen auszuwählen, die am besten geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen.

Literaturverzeichnis

I. Selbständige Bücher und Schriften

Berliner Zentralbank: Die Absatzgebiete der Berliner Industrie. Ungedruckte Untersuchung von Thalheim/Freygang, Berlin 1951.

Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung: Am Abend der Demontage. Sechs Jahre Reparationspolitik. Bremen 1951.

Die Deutsche Bundesregierung: Die Finanzhilfe für Berlin. Eine Denkschrift, Bonn 1954.

W. Gerloff: Die öffentliche Finanzwirtschaft, 2.Auflage, Frankfurt a.M. 1948-50.

F. Grünig: Die gegenwärtige Wirtschaftslage Westberlins, Sonderheft Nr. 6 (N.F.) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1949.

F.Grünig und R.Krengel: Die Westberliner Wirtschaft 1949-1951, Sonderheft Nr.15 (N.F.) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Reihe A, Berlin, ohne Jahresangabe.

Industrie- und Handelskammer zu Berlin e.V. Die Wirtschaft Westberlins 1945-1955, Berlin 1955.

Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin vom 15.1.1953. Eine ungedruckte Denkschrift der IHK.

Steuerpolitisches Förderungsprogramm für Berlin vom 1.11.1953. Eine ungedruckte Denkschrift der IHK.

R. Krengel: Volkswirtschaftliche Input-Output-Rechnung, Sozialprodukt, Beschäftigung und Produktivität. Sonderheft Nr. 24 (N.F.) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Reihe A, Berlin, ohne Jahresangabe.

Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebietes:	Statistisches Handbuch für Deutschland, München 1949.
F. Neumark:	Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung, Bern 1947.
Pflückebaum-Malitzki:	Kommentar zum Umsatzsteuergesetz, 7.Auflage, Berlin-Köln 1955.
H.C. Recktenwald:	Steuerinzidenzlehre, Grundlagen und Probleme. In: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 35, Berlin 1958.
G. Schmölders:	Allgemeine Steuerlehre, 3.Auflage, Berlin 1958.
W. Schubert:	Die Kumulativwirkung der deutschen Umsatzsteuer. In: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Köln 1951.
E. Schneider:	Einführung in die Wirtschaftstheorie, II.Teil: Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 4.Auflage, Tübingen 1956.
Der Senator für Wirtschaft und Kredit:	Der wirtschaftliche Wiederaufbau Berlins. Als Manuskript gedruckt für die "Konferenz für die internationale industrielle Entwicklung" in San Francisco vom 14.-18.10.1957. Berlin 1957.
	Bedingungen und Möglichkeiten für den Aufbau der Wirtschaft Westberlins in den kommenden Jahren. Ergebnisse einer Enquête. Berlin 1951. (Die Schrift entstand unter Mitarbeit von Vertretern des Magistrats, der Berliner Zentralbank, der Industrie- und Handelskammer zu Berlin e.V. und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung).

II. Beiträge in Zeitschriften und Sammelwerken

W. Albers: Die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der deutschen Einkommensteuer. In: Finanzarchiv, (NF), Bd. 18, Heft 3, Tübingen 1958.

F. Grünig: unter Mitwirkung von R.Krengel: Das "unsichtbare Sozialprodukt" Berlins und seine Bedeutung für die Leistungsbilanz der Stadt. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, herausgegeben vom Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Jahrgang 1949, S.228 ff.

F. Seume: Die Industrie. In: Berlins Wirtschaft in der Blockade, Sonderheft Nr. 3 (NF) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1949.

K.C. Thalheim: Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik. In: Festgabe für Georg Jahn, Berlin 1955.

Berlin - Herausforderung und Antwort einer Hauptstadt. In: Die unzerstörbare Stadt, die raumpolitische Lage und Bedeutung Berlins. Herausg. vom Institut für Raumforschung, Bonn 1953

C. Welinder: Steuerüberwälzung und Steuerwirkungen In: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 1954.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium: Gutachten vom 23.Januar 1955. Thema: Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik. In: Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, Göttingen 1957.

III. Periodische Veröffentlichungen

Berliner Zentralbank:	Jahresbericht 1952, Berlin 1952.
Industrie-und Handelskammer zu Berlin e.V.:	Die Berliner Wirtschaft. Organ der IHK, 6.Jahrg. Berlin 1956.
Landeszentralbank in Berlin:	Das Geld- und Kreditwesen Westberlins im Jahre 1957. Berlin 1957.
Magistrat von Groß-Berlin:	Berlin 1949. Jahresbericht des Magistrats.
Statistisches Amt der Stadt Berlin:	Berlin in Zahlen, Berlin 1945.
Statistisches Bundesamt:	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1952.
	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1956.
Statistisches Landesamt Berlin:	Statistisches Jahrbuch 1952, Berlin 1952.

IV. Gesetze und Verordnungen

Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I
Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin (GVBl.) Teil I
Verordnungsblatt für Groß-Berlin (VOBl.) Teil I und Teil II
Steuer- und Zollblatt für Berlin (StZBl.)

V. Drucksachen und Protokolle der parlamentarischen Körperschaften

Der Deutsche Bundestag:	Drucksachen des Deutschen Bundestages, 1. und 2. Wahlperiode.
	Protokolle des Deutschen Bundestages, 1. und 2. Wahlperiode.
Der Deutsche Bundesrat:	Protokolle des Deutschen Bundesrates, 1. Wahlperiode.
	Drucksachen des Deutschen Bundesrates, 2. Wahlperiode.
Das Abgeordnetenhaus des Landes Berlin:	Stenographischer Bericht des Abgeordnetenhauses des Landes Berlin, 1. Wahlperiode.
Die Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin:	Drucksachen der Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin, 2. Wahlperiode.

L e b e n s l a u f

Personalien:

Name: B r u n n e r , Günter

geboren am 13.4.1921

Anschrift: Berlin N 65, Liverpooler Str.20

Bildungsgang:

1927 - 1935	Volksschule in Berlin
1941 - 1942	Abendschule zur Erlangung des Abitur
1947 - 1948	Vorstudienanstalt an der Humboldt-Universität
1948 - 1949	Charlottenburger Gymnasium Reifeprüfung mit "Gut" bestanden
SS 1949 - SS 1953 und WS 1957/58	Freie Universität Berlin Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Studium der Volkswirtschaft, 10 Fachsemester.
August 1953	Diplomprüfung für Volkswirte mit "Gut" bestanden. Die freie wissenschaftliche Arbeit behandelte das Thema: "Das Moment des Risikos in Abhängigkeit von der Wirtschaftsordnung".

Berufliche Tätigkeiten:

1935 - 1939	Schriftsetzerlehrling bzw.Schriftsetzer bei der Fa. "Graphische Kunst-und Klischee-Anstalt u. Zentraldruckerei GmbH."
Sept.1939 bis Jan.1942	Dienstverpflichtet bei der Fa.Siemens-Schuckert AG.
August 1953 bis Dez.1954	Angestellter beim Hauptwirtschafter für das Notstandsprogramm. Stellvertretender Referatsleiter. Aufgabengebiet: Ausarbeitung von Programmvorschlägen und Finanzierungsplänen für das Notstandsprogramm, Überwachung der manuellen Arbeiten, Erlaß von Richtlinien zur Durchführung des Programms.
Jan.1955 bis Juni 1956	Angestellter beim Senator für Wirtschaft und Kredit. Referatsleiter. Aufgabengebiet: wie oben.
Seit Juli 1956	Persönlicher Referent des Senators für Wirtschaft und Kredit, Dr. Hertz.

Sonstige Angaben:

1942-1947	Wehrdienst und Kriegsgefangenschaft.